

Forum za sigurnosne studije (FoSS)  
Forum for Security Studies

## **Forum za sigurnosne studije**

IZDAVAČ: Fakultet političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu  
– Centar za međunarodne i sigurnosne studije (CeMSS)  
ZA IZDAVAČA: prof.dr.sc. Zoran Kurelić

GLAVNA UREDNICA: Ružica Jakešević  
IZVRŠNA UREDNICA: Marta Zorko

ADRESA UREDNIŠTVA  
Lepušićeva 6, 10 000 Zagreb  
TEL: +385 1 4642 000  
FAKS: +385 1 4655 316  
E-MAIL: godisnjak.foss@gmail.com

UREDNIŠTVO  
Robert Barić, Centar za obrambene i strateške studije GSOSRH, Zagreb  
Slavko Barić, Hrvatsko vojno učilište "Dr. Franjo Tuđman," Zagreb  
Goran Bašić, Institut društvenih znanosti, Beograd  
Vlatko Cvrtila, Veleučilište VERN, Zagreb  
Nemanja Džuverović, Fakultet političkih znanosti Sveučilišta u Beogradu  
Anton Grizold, Fakultet društvenih znanosti Sveučilišta u Ljubljani  
Ružica Jakešević, Fakultet političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu  
Damir Kapidžić, Fakultet političkih znanosti Sveučilišta u Sarajevu  
Lidija Kos-Stanišić, Fakultet političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu  
Dana Luša, Fakultet političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu  
Dario Malnar, Ured Vijeća za nacionalnu sigurnost, Zagreb  
Robert Mikac, Fakultet političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu  
Mirza Smajić, Fakultet političkih znanosti Sveučilišta u Sarajevu  
Tibor Szvircsev Tresch, Švicarska vojna akademija  
Siniša Tatalović, Fakultet političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu  
Vladimir Vuletić, Filozofski fakultet Sveučilišta u Beogradu  
Marta Zorko, Fakultet političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu  
Mitja Žagar, Fakultet društvenih znanosti Sveučilišta u Ljubljani

DIZAJN: Ruta  
LEKTURA I KOREKTURA: Ružica Jakešević i Marta Zorko  
TISAK: Tiskara Zelina d.d.

Časopis izlazi jednom godišnje.

Cijena broja: 50,00 kuna

Naklada: 150

**Forum za  
sigurnosne  
studije  
(FoSS)**

**Forum for  
Security Studies**

**ZNANSTVENI GODIŠNJAK**

Fakultet političkih znanosti

Sveučilišta u Zagrebu

Centar za međunarodne i sigurnosne studije

God. 2, br. 2, 2018.

# Sadržaj



- 6 PETR ČERMÁK**  
Minority refugee return as a tool to reverse ethnic cleansing:  
the case of Bosnia and Herzegovina
- 46 DALIBOR FRANULović I SINIŠA TATALović**  
Uloga policije u provedbi međunarodnih mirovnih operacija i  
misija – studija slučaja Istočni Timor
- 67 DARIO KUNTIĆ**  
Uspon Kine i sigurnost azijsko-pacifičke regije
- 95 JASMINKA SIMIĆ**  
Kraj posthladnoratovske ere: izazovi za globalizaciju i slobodnu  
trgovinu
- 119 JELENA RADIĆ ĐOZIĆ**  
(De)securitisation factors of the EU's gas supply
- 143 IZET BERIDAN, MIRZA SMAJIĆ I SEAD TURČALO**  
(Geo)politički i sigurnosni izazovi demokratskoj konsolidaciji  
tranzicijskih država: slučaj Bosne i Hercegovine
- 164 JURICA BOTIĆ**  
Bošnjaci Sandžaka u kontekstu suvremenih geopolitičkih i  
sigurnosnih izazova u Jugoistočnoj Europi
- 189 ĐANA LUŠA I MARIJANA POLENUS**  
Zloupotreba diplomatskih imuniteta u suvremenoj  
diplomatskoj praksi: izazovi i moguća rješenja
- 219 MIRJANA BOBIĆ I DANICA ŠANTIĆ**  
Sigurnost EU vs. sigurnosti migranata: Srbija na Balkanskoj  
migracijskoj ruti
- 247 FILIP DRAGOVIĆ, AZIZ HASANOVIĆ, ROBERT MIKAC I  
KREŠIMIR MAMIĆ**  
New approaches to the challenge of mass migrations

PRIKAZI KNJIGA

- 269 VELDIN KADIĆ**  
Zarije Seizović: *Političke stranputice postdaytonske Bosne i  
Hercegovine*

IZVORNI ZNANSTVENI RAD

Petr Čermák\*

# **Minority refugee return as a tool to reverse ethnic cleansing: the case of Bosnia and Herzegovina<sup>\*\*</sup>; <sup>\*\*\*</sup>**

\* Petr Čermák, Faculty of Social Studies, Masaryk University, Brno, Czech Republic.  
E-MAIL: petr.cermak@mail.muni.cz

\*\* The core of the paper was presented at the conference 'National Minorities, Migration and Security in Democratic Societies', held on Brijuni, Croatia, from 19th to 21st May 2017, organized by the Faculty of Political Science of the University of Zagreb.

\*\*\* Research on the topic was largely conducted during author's study visit to the Centre for Southeast European Studies of the University of Graz which was funded by the Austrian-Czech AKTION scholarship programme. The AKTION demographic dynamics on the past University of Zagreb by the international community and the actual demographic dynamics on. The research and its presentation were also supported through the research project 'Europe in the changing international environment' (MUNI/A/1067/2016) financed by the Grant Agency of the Masaryk University.

**SUMMARY:** In the post-war Bosnia and Herzegovina, the internationally administered peacebuilding process stressed minority refugee return as an unprecedented tool for reversing outcomes of the war-time massive ethnic cleansings. This paper utilizes newly available statistical data to systematically assess the actual impact of the minority return process on the post-conflict demography of the country in regard to its intended goal of restoring its ethnic heterogeneity. By comparison of the 2013 census data to the pre-war demographic figures it is uncovered to what extent has the refugee return succeeded in reversing the ethnic cleansing of 1990s. Findings reveal significant group-related and regional differences in the impact of the return on reversal of homogenization effects of the conflict. The overall return rate of Bosniak minority communities is estimated at 48%, Croat at 27%, and Serb at only 11%. However, all three groups experienced both successful and failed outcomes of the process in different areas that follow wider regional patterns. In general, the country certainly lost significant part of its pre-war local heterogeneity in the war. Nevertheless, while effects of war-time homogenization have been confirmed in some areas, the minority return partially reversed cleansings in other regions.

**KEYWORDS:**  
**Minority Return,**  
**Refugees, IDPs,**  
**Bosnia and**  
**Herzegovina,**  
**Ethnic Cleansing**

## Introduction

One of the most destructive side effects of violent conflicts are forced displacements of civilian populations. The rapid growth of civil wars since the Second World War has led to increasing number of refugees' displaced by violent conflicts throughout the world (UNHCR, 2016). Most troubling of these wars in respect to the forced displacement are ethnic conflicts that are frequently accompanied by ethnic cleansing campaigns, leading to displacements of whole distinct populations based solely on their identity (Mann, 2005). Displaced communities then become important political actors within the conflict dynamics which makes their further destiny very precarious (Weiner, 1992; Lischer, 2007; Salehyan, 2008; 2014; Long, 2013). Hence, once the fighting is over, a fundamental component of any peace process is a resolution of the refugee issue. The destiny of displaced population thus often becomes of central meaning for the whole peace-building process (Adelman, 2002; Johansson, 2010; Janmyr, 2015).

In theory, there are three options for a long-term resolution of the situation of a refugee population: local *integration* within the area of refuge, *resettlement* to another area, and *repatriation* to the area of origin (Hansen et al., 2008). In situations after ethnic cleansing, first two of these strategies effectively imply accepting the results of the cleansing campaign. Such approaches had dominated the conflict resolution strategies until 1990s, as integration and resettlement of refugees after violent conflicts leading to ethnic separations had been rather normal solution (Kaufmann, 1998; Chimni, 1999). However, new moral and political imperatives appeared in the sphere of international peacebuilding in the 1990s that made voluntary refugee return to the area of origin the preferred solution (Black, 2006; Bradley, 2013; Long, 2013).

Beyond rising general moral and liberal concerns, this new approach towards management of forced displacement was grounded in the 'peace by repatriation' theoretical argument. Its proponents argued that only the return of refugees to their places of origin can bring stability to volatile regions and as such is a necessary condition for sustainable peace to be restored after a violent conflict (Adelman, 2002; Johansson, 2010). Based on the assumption that protracted displacement or resettlement of refugees prevent the conflict from being durably settled, refugee repatriation became one of stumbling stones of the post-conflict peacebuilding.

1 The term refugee will be henceforward used in its substantial rather than legal meaning as designation for any person displaced from its place of residence, regardless if internally or across borders. Within this definition, it will not be further distinguished between refugees, IDPs and any other subcategories (see Barutciski, 1998).

From its very onset, the new international approach towards refugee repatriation was interdependent with developments on the ground in the Balkans through 1990s. In the immediate aftermath of the Cold War, violent breakup of once multi-ethnic Yugoslavia caused series of ethno-territorial conflicts leading to ethnic homogenization through massive displacement of population (Carmichael, 2003; Mujaj, 2008; Mojzes, 2011). While these refugee flows drew the attention of international community and thus triggered the search for new refugee policies, the post-conflict processes of late 1990s became a laboratory of new strategies of repatriation developed in response to previous developments (Long, 2013). Therefore, the Balkan refugee dynamics thus can be understood as both a cause and a consequence of the new international approach to the refugee return. Policies of massive internationally administered refugee return thus underwent their first test in the Balkans in late 1990s.

The focal point in all these processes was Bosnia and Herzegovina<sup>2</sup> that had been most severely hit by the regional conflict dynamics in general and by forced displacement in particular. During almost four years of the conflict between local ethnic factions and their external allies, half of the population was forced to leave their homes in the wake of ethnic cleansing campaigns performed by all sides (Hayden, 1993; Campbell, 1999; Stroschein, 2005). Post-war internationally promoted and facilitated repatriation process was intended to reverse results of the ethnic cleansing by restoring the pre-war demographic structure of the once multi-ethnic country (Tuathail and Dahlman, 2011). However, overall results of this unprecedentedly massive repatriation campaign remain questionable more than two decades after the war's end. This paper contributes to assessment of actual achievements of the refugee return process using the newly available statistical evidence from the 2013 population census.

The paper proceeds further as follows. First, empirical background of the B&H refugee return and its wider political context are discussed and relevant research questions are developed. Second, brief review of current state of art in the research of minority return in B&H is presented. The subsequent methodological section clarifies key definitions and concepts and presents the research design with all its important elements: level and unit of analysis and population of relevant cases. Findings from the quantitatively designed analysis of the statistical evidence are then presented in the main empirical section. Data on the municipal ethnic structure from 2013 are compared to data from 1991 census to estimate the actual outcome of the return process. In the conclusion, main findings are summarized and

2 Hereafter also B&H, these denominations are used interchangeably throughout the paper.

discussed in wider context of possible policy implications and suggestions for further research are developed.

### Empirical background and research questions

In early 1990s, Bosnia and Herzegovina intensively suffered from an ethno-territorial conflict between multiple actors who identically defined their war goals in terms of ethno-nationalist exclusion and struggled for ideas of their respective nation-states. Due to that, the Bosnian war was not only accompanied with, but also carried out by massive ethnic cleansing campaigns that pulled half of the population out from their homes and effectively divided the territory into three ethnically homogenous units (Hayden, 1993; 1996; Campbell, 1999). While about 1.3 million people sought refuge outside of the country, mostly within the region and in Western Europe, another million was internally displaced as people fled to areas controlled by their ethnic co-patriots (Cousens and Cater, 2001). The war was finally terminated in 1995 through external pressure, as it reached a stalemate on the ground and the compromise Dayton peace deal was negotiated by Western diplomacy among the three parties and their respective kin states.

However, the Dayton Agreement was not only a compromise between the three hostile parties but also a bargain between two prominent conflict resolution strategies – one based on ethnic partition and another promoting re-integration and power-sharing (Kuperman, 2006; Woodward, 2001; Belloni, 2008). The peace settlement included elements of both of them that often clashed and created the so called *Dayton Paradox* (Tzifakis, 2007: 87). One of the most profound internal contradictions of the Dayton peace was the conflict between *cementing the ethnic divisions* created through the war and *restoring the pre-war multi-ethnicity*. In this regard, the issue of refugee return played a central role.

On one hand, to facilitate the peace the Dayton agreement (together with the foregoing Washington Agreement negotiated between Bosniaks and Croats) effectively partitioned the country along ethnic lines set by war into homogenous and politically autonomous entities, cantons and municipalities that served as guarantees for ethnic groups' security and political autonomy. On the other hand, contradictory to the principle of ethno-territoriality, one of the primary goals of the peacebuilding process was to restore the multiethnicity through reversing results of the ethnic cleansing, where the refugee return was intended to be the main tool (Donais, 2005; Black, 2006; Jansen, 2011).

Hence, once the open fighting was over, unprecedented internationally facilitated process of refugee repatriation was initiated to reverse effects of ethnic cleansing and return the country divided by war its pre-war highly multi-ethnic character (Bildt, 1996; Petritsch, 2001). While the return of refugees to areas controlled by their ethnic group went relatively smoothly and was effectively over within 4 years with success rate of above 50%, the process of *minority return* proved to be extremely problematic in tense post-conflict settings (Cox, 1998; Phuong, 2000). To protect their ethnic exclusivity over the territory gained in the war, representatives of all three groups strongly impeded the return of 'other' refugees to their 'own' areas (Tuathail and Dahlman, 2004; Bieber, 2006). These factors, combined with the insecure environment and general economic misery, effectively obstructed the minority return process for first post-war years.

In 1999, the international community acting through the OHR responded firmly to the unsatisfactory outcomes of the process and set the minority return agenda as its top priority (Ito, 2001). Active resistance to the return from local structures was largely suppressed after most obstructionist officials had been dismissed from their offices by unilateral decisions of the OHR (Heimerl, 2005). Thanks to that, and also to the generous financial and political backing by external actors, the minority returns gained a momentum in the period 2000-2003. According to official UNHCR figures, about 430,000, or 30% of the total number of minority refugees, completed the formal return process by the end of 2004. In the following years, the annual number of minority returns dropped to few thousands per year and the process can be considered effectively over after 2007 as only hundreds of returns have been recorded annually (UNHCR, 2011).

The international community, headed by UNHCR and OHR and including many other agencies, invested unprecedented amount of financial and political capital into the success of the return process (Black, 2002). Despite obvious problems, international community declared the refugee return to be successful already in early 2000s when one million refugees, or half of their total number, was declared to be back home or reintegrated in areas of resettlement. The international ruler of the country by then, Paddy Ashdown, celebrated the return of 1 million refugees as a *huge success* and stated that "*We've invented a new human right here, the right to return after a war*" (Glover, 2002). The official discourse of the international community on results of the return process presented through statements of HRs gradually shifted from that of *dissatisfaction* towards a *limited success* (see Petritsch, 1999; Ashdown, 2005; Schwarz-Schilling, 2007; Inzko, 2012).

Truly, the Bosnian return story can be considered as a relative success in comparative perspective, particularly in contrast to con-

flicts that have led to protracted displacements. Among others, in Cyprus, Israel-Palestine or Caucasus minority refugees have been seeking a durable solution for decades and most of them still have not returned home. In B&H, the achieved results are more satisfying. Two decades after the cessation of hostilities, the refugee issue is in fact almost fully resolved. According to the official figures reported by UNHCR, by 2016 there were 'only' 21,877 refugees from B&H registered in 36 countries throughout the world and 84,500 IDPs settled within B&H who are still in need of permanent solution (UNHCR, 2017b). Hence, about 95% of original refugees are technically considered to be either integrated in the area of refuge, permanently resettled or repatriated back home.

It is apparent from these figures that most displaced people were able to effectively solve their situation and, in practical terms, the Bosnian refugee experience can be considered as relative success (D'Silva and Imamović, 2015). However, is it appropriate to celebrate this outcome as clear success also in regard to the primary goal of return, which was to reverse the ethnic cleansing? In this regard, independent observers and scholars have been moderating the enthusiasm of international officials. Critical voices have been heard both from academia and from official international structures warning that out of already lower numbers of minority returnees who formally returned, many people in fact never intended to return for permanent living and only reclaimed their property to resell it, or left the area again shortly after the return (Kälin, 2009; Hammarberg, 2011; Brubaker, 2017). Several authors argued and also empirically proved that ethnic cleansing was rather confirmed through the post-Dayton years than reversed (Phuong, 2000; Tuathail and Dahlman, 2004; 2005; Žila, 2016).

If the theory assumes that repatriation is the key to peace, and the goal of the return process in B&H was to reverse the ethnic cleansing, the primary question still holds: how successful was the return process? Or, more specifically, how many people belonging to local minorities truly returned for permanent living to their pre-war homes? More than 20 years from the onset of the return process, and 10 years after its actual end, it is a proper time to ask if the initial goals have been truly achieved. To contribute to answering this question, this paper analyses the newly available census data to assess outcomes of the minority return process. Considering ambitions of the process, its international dimension as well as its precedential character, such question is of certain relevance not only for the case of post-Dayton Bosnia and Herzegovina, but also for the post-conflict peacebuilding and refugee repatriation strategies in general.



## State of the art

Since the Dayton, the refugee return process in B&H has attracted much scholar attention approaching the issue from different fields, perspectives and levels of analysis. However, despite the extensive record of the valuable research, overall outcomes of the process have remained systematically understudied due to the lack of reliable comprehensive figures, that only could have been supplemented by hardly collected data through a field research. Hence, the overall outcomes of the return process have remained largely unclear as existing literature is mostly regionally or thematically specific and does not offer a comprehensive picture based on statistical evidence. Nevertheless, since many of the published works are extremely insightful for a complex understanding of the issue, thematically sorted brief overview of the current state of art on the Bosnian refugee return process is presented in this section.

In the first post-Dayton years, scholars mostly focused empirically on the course of the return process in time and mapped achieved results, relying on official figures provided by the UNHCR (Cox, 1998; Black and Koser, 1999; Phuong, 2000). In the following years, as the complexity of the process fully appeared, research focused on more specific dimensions of the return. Several authors investigated critically the discrepancy between formal process of repatriation based on property restitution and the actual physical return, pointing out low numbers of real permanent returns (Philpott, 2005; 2006; Carlowitz, 2005; Williams, 2006; Sert, 2011). Other scholars focused on the international dimension of the process, investigating the roles and interests of external actors involved in the process (Ito, 2001), transformation of the international approach (Heimerl, 2005), or inconsistency between policies of international community, its moral claims, and local needs (Harvey, 2006; Jansen, 2006). From more constructivist perspective, several authors problematized the rigid understanding of *home* as the primary category of the return process, pointing to its possible changing and fluid character (Black, 2001; 2002; Jansen, 2007; Eastmond, 2006). Several scholars also focused on legal aspects of the return process, investigating its framing within the international law or human rights (Rosand, 1997; Bantekas, 1998). Ivanisevic (2004), Engbrecht (2004), Harvey (2006), Black et al. (2006) and Carlowitz (2005) also discussed the Bosnian return process within the broader regional context and compared it to the analogous processes in Croatia and Kosovo.

In contrast to the above presented rather problem-focused works, another body of scholars attempted to map the return process as such in more complex way, analysing its course and various aspects. To fulfil this goal, most of authors used geographically and/

or temporarily delineated case studies that focused on mostly discussed hotspot areas of the minority return. Belloni (2005), Lippman (2007), Porobić (2016), and Sivac-Bryant (2016) focused among other places on Bosniak return to Prijedor and neighbouring areas; Andrade et al. 2001, Dahlman and Tuathail (2005), Suljić et al. (2016) and Porobić (2016) on Eastern Bosnia; and Stefansson (2006) or Badescu (2015) on the political centres of Banja Luka and Sarajevo. While these spatially zoomed case studies based on extensive fieldwork have brought extremely valuable insights into the understanding of the local dynamics of the return, they neither had an ambition nor were able to offer a comprehensive overview of the whole process and its outcomes.

While the UNHCR as the main executive actor of the whole process continuously reported about the course and achieved results of the return by publishing detailed statistical figures,<sup>3</sup> these numbers can hardly be considered as fully reliable within the wider context of the problem. Reasons for caution when reading the official figures are twofold. First, UNHCR was reporting about results of its own work, and as such the reported outcomes could be potentially biased by a pursuit to advocate its own efforts (Black, 2002; Tuathail and Dahlman, 2004). Second, and more importantly, it has been empirically proved in many areas that official numbers of achieved returns reported by UNHCR did not correspond to actual numbers of returnees permanently living in the target areas (Žila, 2014a; 2014b). Moreover, UNHCR by itself in its reports regularly admitted that the reported data do not necessarily correspond to the number of persons who returned for permanent living as the figures only reflected those who successfully went through the administrative and legal process of return, regardless if they ever intended to return for permanent living (Kälin, 2009; Brubaker, 2017).

Contrary to the formalist perspective employed by UNHCR, several independent authors attempted to get a more comprehensive assessment of the overall outcome of the return process that would be directly related to its ultimate goal, i.e. to reverse the ethnic cleansing. Among them the most prominent are Tuathail and Dahlman (2004; 2005; 2006; 2011; Tuathail and O'Loughlin, 2009; Tuathail, 2010) who devoted extensive attention to the issue and combined the macro focus on the state level with micro case studies of selected areas to comprehensively map the course and results of the process. Similar to that, Rondić (2007) or Žila (2014a, 2014b) also used multiple case studies to present a complex picture of the actual outcome of the

3 UNHCR had been publishing annual statistical reports about recorded returns disaggregated on municipal level and including information about ethnicity of returnees from 1996/1997 to 2007. Since 2008, only figures aggregated on the level of entities were published until 2011.

return process. Focusing locally on the return process as such, the NGO UZOPIBIH (2010) contributed into the field by extensive monitoring activities in all B&H municipalities investigating the actual number of returnees as well as their socio-economic situation. Working purely quantitatively, Bochsler and Schläpfer (2016) contributed to the debate by calculating estimates of present-day local ethnic structure of about half of the B&H municipalities. All above mentioned works in their assessments indicate that the actual achievements of the return process are limited in regard to its principal goal. However, none of these studies offered a comprehensive statistical evidence in direct relation to the return process. Hence, overall outcomes remain fuzzy, which makes the question of ethnic cleansing reversal difficult to answer.

It is important to notice that any earlier attempts to map comprehensively the outcome of the return process were limited by the lack of available statistical evidence. Until 2013, there had been no population census in B&H since 1991 that would reveal the post-war ethnic structure of the population on both macro and micro level. Due to the volatility of the issue, the 2013 census became highly politicized, the count was postponed several times and its results have been made public only in 2016 after another round of delays (see Bieber, 2013; Visoka and Gjevori, 2013; Perry, 2015; Hoh, 2017). While the figures on ethnic structure provided by the census are still subject to both political and methodological questioning and thus cannot be considered as fully reliable and valid, these can still be a valuable input into the debate over the outcome of the return process (Rose, 2016; Toe, 2016).

It is apparent from the above presented brief review of the state of art that the overall outcome of the return process in B&H remains unclear and largely understudied due to the lack of reliable local-level data. In response to this shortage, the aim of this paper is to analyse the newly available quantitative evidence to provide a comprehensive picture based on the statistical data.

### **Methodological considerations**

In methodological terms, the presented research is framed as a quantitatively designed medium-N comparative case study. It is important to state clearly that the research is purely empirical and mainly descriptive in its nature. As such it is not directly related to any theoretical framework, and no hypotheses are developed and tested. Thus, the research is designed as an *intrinsic study* in which “(...) *the focus is on the case itself because the case presents an unusual or unique situation*” (Creswell, 2007: 74). Considering the above mentioned research background and lack of comprehensive evidence on the outcomes

of the return process in B&H, the author is convinced that collection of data and its descriptive analysis are valuable as such in regard to our understanding of this phenomenon. On the other hand, it is also apparent that due to its international context, complexity and precedential nature, the Bosnian case is of great importance for all theories related to refugee repatriation, ethnic cleansing management or peacebuilding in general. However, it is not an ambition of this single study to directly relate the presented empirical findings to these theoretical frameworks.

### *Subject of analysis*

In the following evaluation of the return outcomes, the three main ethnic groups of Bosnia and Herzegovina (e.g. Bosniaks, Croats and Serbs) will serve as primary analytical categories. While such an approach can potentially attract some reasonable criticism from advocates of rather non-ethnic or civic perspective, it is based on solid empirical and methodological grounds. In its very substance, the whole problem of the refugee return in B&H has been from its onset framed in ethnic terms. Since causes of the whole process were embedded in the ethnic cleansing, three ethnic groups became primary categories of the return process for both international community as the executive actor as well as for most scholars who dealt with the issue. Hence, without entering the debate on the political nature of the Bosnian conflict and subsequent post-conflict processes, this paper will follow this ethno-centric approach and fully accept the ethnic paradigm of the refugee return processes. Hence, Bosniaks, Croats and Serbs will be considered as primary actors of investigated processes and their identities will not be further discussed or problematized, while other ethnic or non-ethnic categories will not be taken into account.<sup>4</sup>

### *Level of analysis*

In contrast to some other post-ethnic-conflict states where clear winners and losers of the ethnic strife can be identified, the Bosnian case is specific due to its locally diverse outcomes and effects of displacements that had accompanied the conflict. To stay within the region, in Kosovo or Croatia the defeated ethnic groups can be clearly identified and as such they are considered minorities on all institu-

4 For broader discussion on appropriateness of using ethnicity as the central analytical category see the debate between Bochsler and Schläpfer (2016a; 2016b) and Cooley and Mujanović (2016).

tional levels. Hence, any Serb returning to Croatia or Kosovo is treated as minority returnee, while Croats or Albanians are automatically considered as the majority group (see Ivanisevic, 2004; Mesić and Bađić, 2011). In contrast to such a clear-cut situation, the Bosnian case is much more complex. As a consequence of the indefinite and locally diverse outcome of the conflict, each of three ethnic groups appeared in both majority and minority position in different areas. Hence, the Bosnian return process and its outcomes need to be analysed on the very local level. For the purpose of this paper, municipalities<sup>5</sup> will serve as the primary level of analysis. Municipalities have not only served as statistical and administrative units within the return process, yet they are also the main units of local socio-political administration. As such, the municipal level is appropriate for the analysis of refugees return outcome in its wider socio-political context, as other major works employing such an approach confirm (Rondić, 2007; Toal and Dahlman, 2011; Žila, 2014a).

### *Unit of analysis*

By combining the two above discussed analytical categories – ethnic groups and municipalities, the primary unit of analysis is derived: *local ethnic communities*. Hence, for analytical purposes, Bosniaks, Croats and Serbs living on the territory of one municipality will be considered as homogenous units and actors. The author is fully aware of the necessary reduction of reality, simplification and generalization that such an approach implies. Nevertheless, he is also convinced that this analytical reduction is a necessary concession to the feasibility of a quantitatively designed study. Also, such a step is in accordance with the prevailing approach towards comparative research on minority refugee return not only in B&H (Toal and Dahlman, 2011; UZOPI-BIH, 2010), but also within the region (Ivanisevic, 2004; Djukanovic, 2008; Mesić and Bađić, 2011; Turk and Jukić, 2010).

### *Data sources and their limits*

The presented analysis is based solely on official and publicly available primary statistical data. Census-based data on ethnic structure of

5 Present-day municipal structure will be used. In cases where present municipalities differ from the pre-conflict division (which is the case of most municipalities along the Inter-Entity Boundary Line), all pre-conflict statistical figures are converted to contemporary municipal units for the purpose of comparison. For more details on the post-Dayton municipal divisions and their ethno-political background see also Raos (2010).

all present-day B&H municipalities from 1991 and 2013 censuses are used to estimate the actual refugee return rate. This simple statistical analysis as such suffers from some important limits on the quality of data that are used, which can potentially undermine the validity and reliability of the findings. First, it is only an indirect yet justified approach for measurement of the return outcome since it reflects the actual population of local minority groups two decades after the end of the conflict. Second, while the 1991 census data are generally accepted as mostly valid and reliable, the data from the 2013 census as such allegedly suffer from limited validity and reliability. As the whole process of census-taking was highly politicized (Bieber, 2013; Perry, 2015) and methodologically contested (Zašto ne, 2014; Ajanović, 2016; Savić and Ignjić, 2016), the full validity of its results can be reasonably doubted. Regardless if due to politicizations or methodological shortcomings, it has been argued that the demographic data do not necessarily fully reflect the actual demographic situation on the ground. Critics of the methodology of the census as well as involved politicians generally argued that numbers of people permanently living in contested areas can be significantly lower, mainly due to different forms of migration or even politically motivated 'import' of non-residents for the census count (Karačić, 2013; Ajanović, 2016; Huseinović, 2016; Šajinović, 2016). Hence, criticism articulated by some observers and involved politicians assumes that figures for particular groups can be exaggerated due these methodological or political flaws. It is reasonable to assume that this problem could be more pronounced in minority returnee groups, for which the census was of great importance as it was supposed to determine their local post-conflict status, not only demographically but also politically.

Recognizing these limits on the data quality, developed findings need to be interpreted with caution and should not be taken as definite, also because of the still dynamic character of the Bosnian demography. On the other hand, the data from the 2013 are the first and the only statistical evidence that was collected systematically and based on widely accepted methodological principles since the war. Due to that, as *the best available evidence*, it is worth a systematic analysis despite its potential shortcomings. The results of this analysis can at very least serve as an empirical basis for further scholar discussion on both the method and findings and also as an incentive for further, more profound research on the topic.

## Concepts and definitions

### *Defining the minority return*

Before the actual assessment of minority return results, units of analysis relevant for the return process need to be identified. As the starting point, a clear definition of the minority return must be developed and specific criteria derived from it. At a first glance, the definition of minority return could seem straightforward and clear-cut, as it comprises all refugees or IDPs who return to “*a pre-war home which is located in an area now under the control of another ethnic group, whatever the ethnic distribution in the area prior to the war*” (Cox, 1999: 202; Adelman and Barkan, 2011: 81). Despite this seemingly simple formulation, the definition needs some clarification to delineate actual cases of minority return from alike yet conceptually different situations.

Logically, first and rather trivial presumption of minority return is that particular group was present in the area prior to the conflict. The definition per se includes any individual, relative or absolute numbers of the group in pre-war population are thus irrelevant. However, for analytical purposes of this paper, only larger communities that are relevant for the overall goal of the minority return process will be included. Hence, only groups that counted for at least 5% of total pre-war municipal population and consisted of at least 500 individuals will be considered relevant for the minority return process. Reasons for the application of these *relevance criteria* are two-fold. First is substantial – only demographically significant communities prior to the conflict are relevant for the overall goal of the minority return process – to reverse the results of the ethnic cleansing and restore multi-ethnic demography. Second reason is rather methodological as only numerically larger communities can be covered statistically with acceptable levels of statistical errors.

Second, to be relevant for minority return, the group had to be displaced from the area due to/during the conflict. Similar to the previous criterion, the definition in its general meaning includes any single individual that was displaced from its pre-war place of origin. Yet, *relevance criteria* will be applied again for analytical and methodological purposes. Only those groups that were displaced massively in high numbers will be considered relevant for the minority return process, regardless if the incentive for displacement came from their adversaries or from their own leadership. Hence, those groups that appeared in minority position after the conflict but had not been forced to leave the area through the war will not be included into the analysis.<sup>6</sup>

6 This is the situation of local Croat or Bosniak communities in some mixed areas where Bosniak-Croat conflict had not burnt out during the war (typically wider areas of Orašje, Tuzla or Bihać).

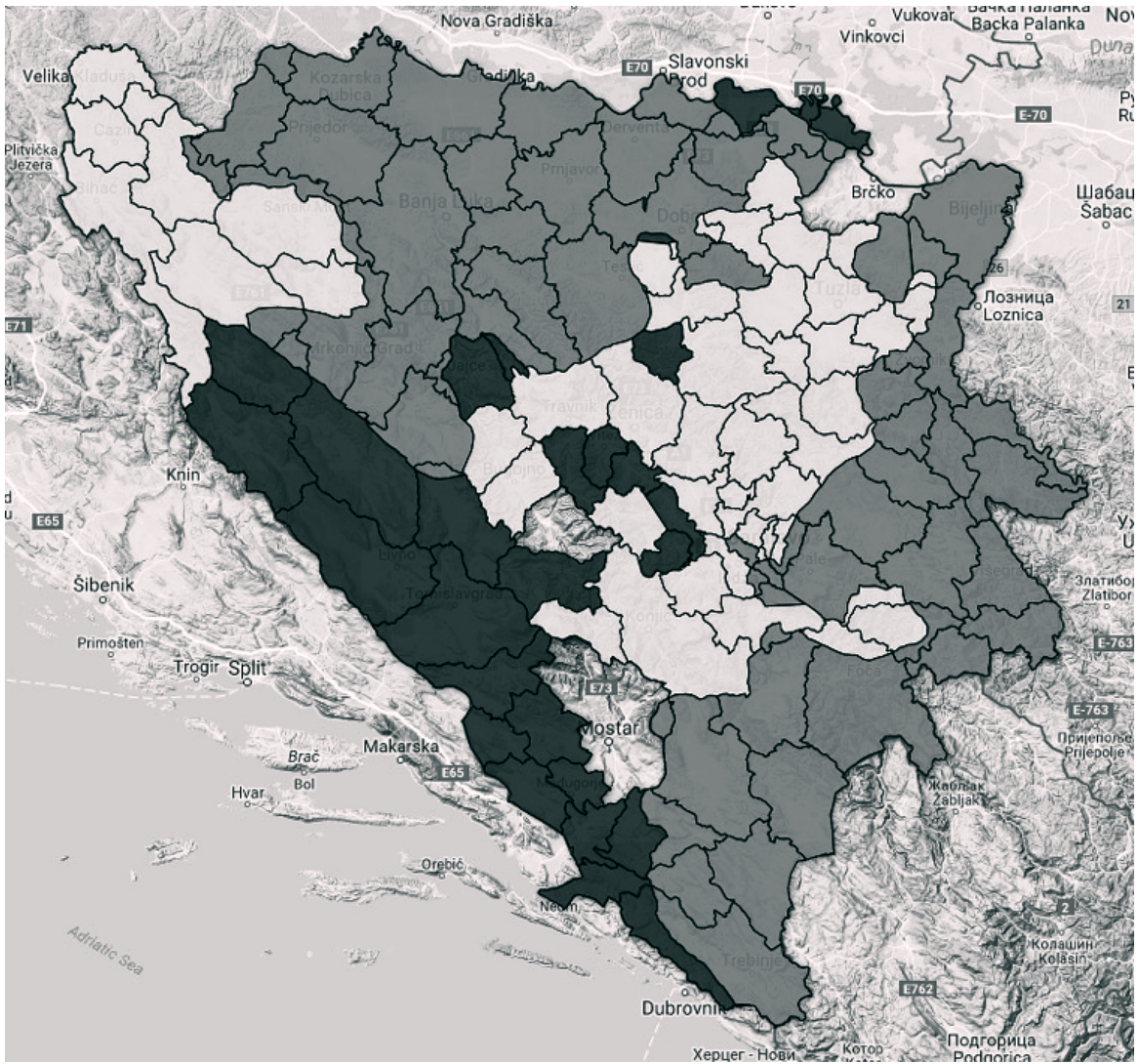
Third, and most important defining criterion of a minority returnee group is the post-conflict minority status of the group in the area of origin. In this regard, rather political control than numerical demographic makeup matters in the B&H context. The ambiguous outcome of the Bosnian conflict meant that the three ethnic groups militarily and politically dominated in different parts of the country when the war ended. In contrast to the state-level, where some sort of inter-ethnic compromise was reached by the peace deal, on the local level almost all municipalities were unambiguously controlled by single groups and the two other groups thus appeared in a disadvantaged minority position.<sup>7</sup> In this regard, the post-war demographic structure of municipalities is sometimes irrelevant. Despite the fact that particular ethnic communities in some areas appeared in demographically major position (such as Bosniaks in Vukosavlje or Serbs in West-Herzegovina municipalities), they remained in politically minor position as another group retained its political control of the area. The Map A shows local post-conflict majority groups on municipal level in accordance to the above developed conceptualization.

### *Population of relevant cases*

By subsequent application of these three criteria, all together 145 local ethnic communities (62 Bosniak, 55 Serb and 28 Croat) in 114 (out of 144) present-day municipalities are identified as relevant for the minority return process. Distribution of these cases among minority groups and in relation to majority group is presented in the Table 1, together with their overall demographic counts. It is clear from this summarizing table that the minority return process concerned vast portion of the pre-war population in general as well as of all three ethnic groups. Overall, almost a third of B&H citizens became potential minority returnees.

7 Excluded from the further analysis are those municipalities that were internally divided with no clear politically dominant group at the end of the conflict. This is a case of only three municipalities: Brčko, Mostar and Gornji Vakuf where the local dynamics of return was specific due to the internal division on one hand and shared political control on the other. First two of them have been studied intensely within the international academia (e.g. Dahlman and Tuathail, 2006; Björkdahl, 2011; Moore, 2013).





MAP A: Politically dominant ethnic groups on municipal level, 1996:  
 white = Bosniak, dark grey = Croat, light grey = Serb, no colour =  
 shared/divided control.

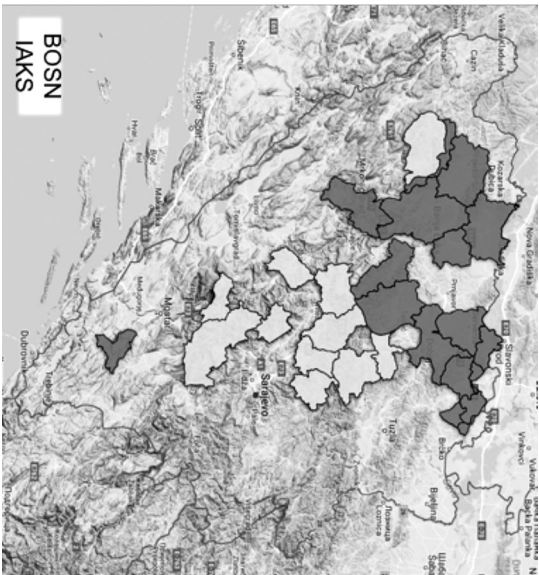
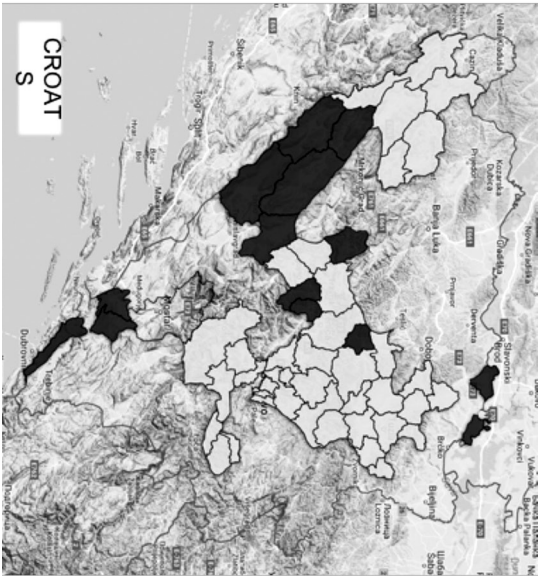
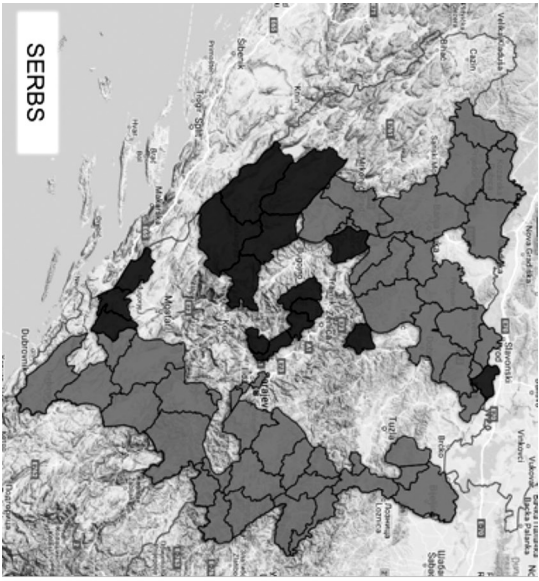
MINORITY RETURNEE GROUP	TOTAL CASES	BOSNIAK MAJORITY	CROAT MAJORITY	SERB MAJORITY	POPULATION	% OF TOTAL POPULATION 1991	% OF TOTAL POPULATION 2013
BOSNIAKS	62	x	16	46	551,709	29%	31%
CROATS	28	11	x	17	259,145	34%	48%
SERBS	55	40	15	x	469,364	34%	43%
TOTAL	145	51	31	63	1,280,218	29%	36%

TABLE 1: Distribution of potential minority returnee communities and their overall demographic features.

Territorial distribution of relevant groups within the territory of Bosnia and Herzegovina is then presented in the set of Maps B to D separately for each of the three ethnic groups. By presenting the displacement and minority position of local groups, these maps clearly reflect local outcomes of the conflict and the territorial scope of the ethnic cleansing on all sides.

### *Defining a "success"*

Before the assessment of the minority return success rate, the definition of a statistically *successful* return must be formulated. In theory, the ultimate goal of all repatriation strategies after any violent conflict is to get all people who fled because of the conflict back to their homes. However, due to different internal and external factors, the repatriation rate after ethnic conflicts only hardly reaches this ideal outcome. Uneasiness of the return is highest for members of those ethnic groups that have been or have become minority in their original place of residence. Return of these minority refugees is a highly



MAPS B-D: Local ethnic communities relevant for the minority return, colour indicates the *majority* group (white = Bosniak; dark grey = Croat, light grey = Serb).

politicized process that is usually complicated by combination of security, economical and psychological concerns on different levels. Lasting inter-ethnic tensions, persisting insecurity, painful memories, or even open reluctance of local majority and discrimination by authorities all together discourage minority refugees from voluntarily returning home (Adelman and Barkan, 2011; Fagen, 2011; Bradley, 2013; Long, 2013). Hence, it is not surprising that the success rate of minority return barely reaches the target rate of a complete return. Then, what is the quantitative threshold of minority return that can be already considered as success?

To set a quantitative threshold of success, it is useful to look into the empirical record of previous forced displacements and repatriation processes. While the concept of minority return as such was politically articulated for the first time in B&H in the late 1990s, analogous processes have been a natural part of post-conflict settlements in all conflicts accompanied by displacements in ethnically mixed areas. Hence, the following section will briefly look into the available historical evidence to see how much of success does the empirical record of minority return present.<sup>8</sup>

As already noted, the voluntary refugee repatriation as a preferred solution to displacement had not taken root before the late Cold War decades. Even in the aftermath of the Second World War and during the early post-colonial era, ethnic cleansing was usually cemented through resettlement or integration of refugees since their return was foreclosed, as the cases of expulsion of Eastern European Germans or 'population exchange' during the Indian-Pakistani conflict illustrate (Kaufmann, 1998; Adelman and Barkan, 2011). Similar to that, two major early Cold War ethnic conflicts, the Greek-Turk in Cyprus and the Israeli-Palestinian, led to massive flows of refugees who were never allowed to return to their homes for political and security reasons, thus creating infamous cases of decades-long protracted displacement (Zetter, 1994; Masalha, 2005). In contrast to that, after some of the later Cold War ethnic conflicts in the Horn of Africa or Southeast Asia minority refugees faced forced repatriation as they were expelled by their host states (Black, 2006; Fagen, 2006; Long, 2013).

However, ethnic cleansing was being gradually delegitimised during the late Cold War era and voluntary repatriation of refugees became a priority in conflict management through 1980s (Adelman and Barkan, 2011; Fagen, 2006). This shift of priorities was confirmed in early 1990s with the triumph of liberal ideas in the ideological struggle and the emergence of new moral and political imperatives (Long, 2013; Black, 2006). In response to the escalation of new ethnic

8 For more comprehensive comparative empirical record see also Black and Koser (1999), Dumper (2006), Bradley (2013), Long (2013) or Hampton (2014).



conflicts and forced displacements, voluntary return rapidly became a top priority in the international peace agenda, the year 1992 was even declared “The Year of Voluntary Repatriation” by UNHCR (Zieck, 1997; Crisp, 2001). However, the reality of the post-conflict dynamics proved to be much more complex and not in all conflict regions these strategies could have been successfully implemented.

Most failed in terms of minority return was probably the Caucasus conflict region where effectively no minority refugees have returned to conflict zones (South Ossetia, Abkhazia, Nagorno Karabakh) controlled by the opposing party since the termination of open hostilities in mid-1990s until today (Johansson, 2009; Koch, 2015). In Africa, the most conflict-torn continent, the record is more ambiguous. In the infamous Great Lakes area, both relative successes (Rwanda, Mozambique, Angola) as well as serious failures (Burundi, DRC) were recorded (Crisp, 2000; 2010). Similarly, within the Horn of Africa, most ethnic groups returned successfully in Eritrea and Ethiopia, while Somalia and (South) Sudan have been shaken by permanent displacement due to the continuous conflict dynamics (Bariagaber, 2016). In contrast to that, in West Africa, where bloody wars were fought in Sierra Leone and Liberia, majority of the refugees successfully returned in the post-war years. Moving to completely different regional settings of Central America, in Guatemala, where hundreds of thousands of indigenous people were displaced during the war, most refugees returned home despite their vulnerable position (North and Simmons, 1999; Taylor, 2010). Turning to the Balkans, outcomes of the internationally facilitated minority return process have been rather weak in both Croatia and Kosovo, two major post-ethnic-conflict areas. In Croatia, it is estimated that only 10% of the expelled Serb population returned to the country for permanent living in last two decades, with mostly elder population of returnees (Mesić and Bagić, 2011; Bagić, 2012). In Kosovo, results are even worse as only several thousands out of about 150,000 Serbs who fled in the aftermath of the war returned to areas controlled by Albanians (Smit, 2006; KIPRED, 2006; Djukanovic, 2008). Overall, through the recent history of ethnic conflicts, we have witnessed whole range of outcomes in return processes in different regional contexts – from total failures in Cyprus, Palestine, Caucasus or Kosovo, through limited successes in Croatia or African Great Lakes area, up to almost full returns in Guatemala, Mozambique or West Africa.

Based on the above presented empirical record, the demographic threshold for success of a minority return will be arbitrarily set on 30% of the pre-war population. Such a threshold can be considered relatively low, yet this step is grounded in both empirical and methodological considerations. First, the low threshold reflects the generally low success rate of minority return processes, in particular within

the Balkan regional settings. Second, even return of smaller yet still significant portion of the minority population can be interpreted as a relative success of the return process in regard to its ultimate goal, e.g. to reverse the outcome of the ethnic cleansing. Third, such a step is methodologically appropriate in respect to limited validity of demographic data as well as due to overall drop of population in many relevant areas.<sup>9</sup>

## Findings

When monitoring the return process and measuring its success rate, two dimensions of return outcomes need to be distinguished – purely formal and actual. The former focuses solely on the number of people who successfully went through the legal and administrative process of return regardless of their further post-return destiny. The latter then considers the long-term perspective of returnees and focuses on the question if they truly returned to the area for a permanent living. As already discussed above, UNHCR limited its monitoring efforts only to the formal dimension of the process. As a consequence, it has presented results that in fact have never been achieved on the ground. While monitoring the formal dimension of return is relatively easy due to its administrative character, measuring the actual success of return is much more challenging due to the fluid local (post-)return dynamics. As already noted, several attempts have been made to map out the actual outcome of the minority return on the ground, yet these were either limited territorially (Rondić, 2007; Toal and Dahlman, 2011; Žila, 2014a) or related only to the process of the return as such rather than to the desired outcome of the whole process, the reversal of ethnic cleansing (UZOPIBIH, 2010; UNHCR, 2011).

This paper attempts to fill this gap by offering an indirect measure of the success rate based on comparison of pre-war and present-day demographic figures. To estimate the actually achieved outcomes of the return process, newly available demographic data on local ethnic structure collected within the 2013 census are utilized. For all local groups that have been identified as relevant for the minority return, contemporary demographic figures are compared to the pre-war numbers to estimate the actual outcome of the return process. Since all groups identified as relevant for this analysis had been subject to

9 The total population of B&H in 2013 counted for only about 80 % of the pre-war population. Locally, this ratio ranges from 30% in peripheral municipalities that experienced massive outflows of population up to more than 150% in some central areas that recorded significant influx of refugees.

ange3 values in respect to 1991 ompared to turn succeeded in its ultimate goal – to reverse the result of ethnic cleansings an

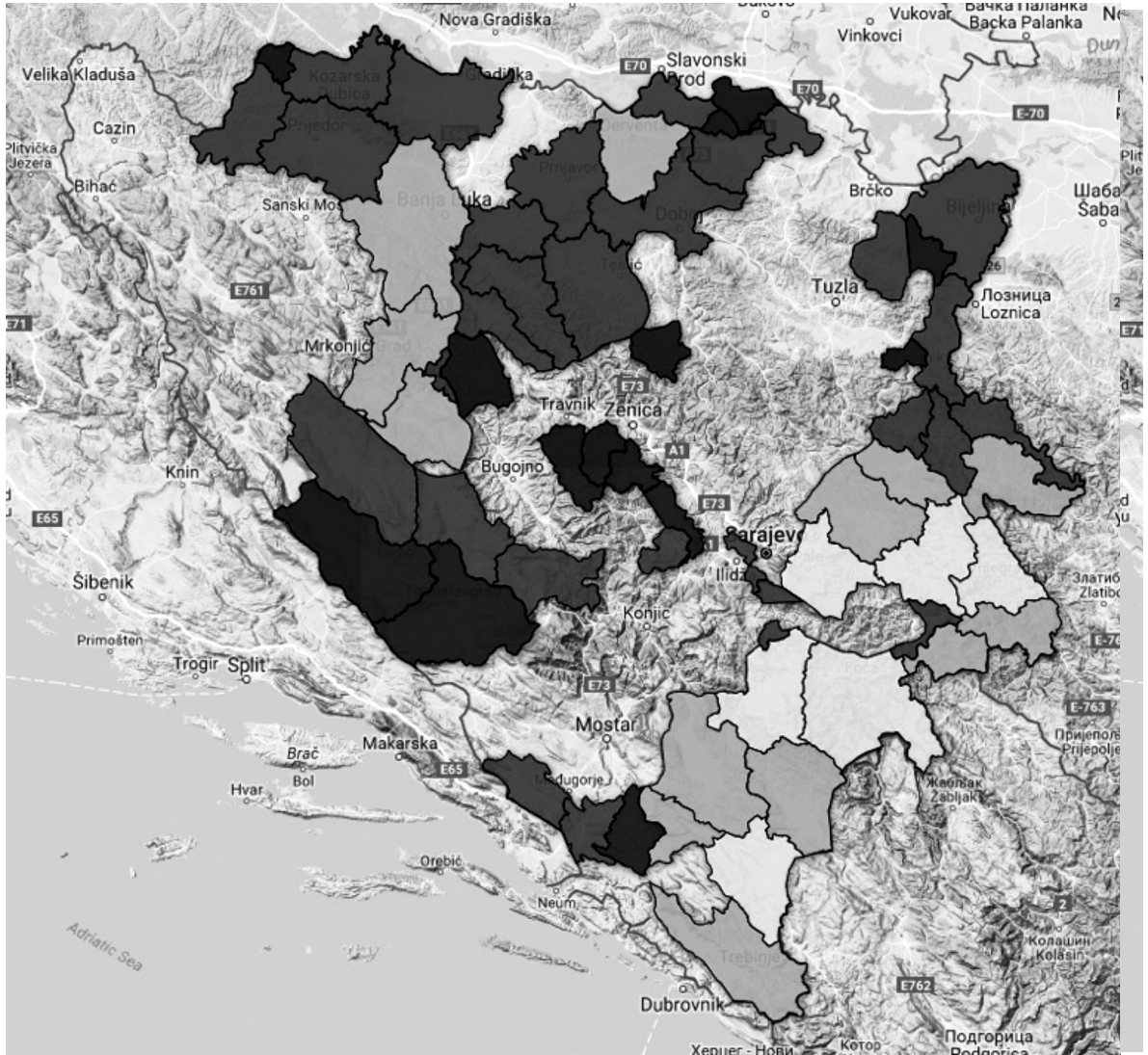
massive indiscriminate displacement and voluntary movement into areas dominated by other groups was very rare in the post-Dayton B&H, we can with high level of certainty assume that most members of these minority groups currently living in relevant areas are in fact returnees, or their descendants, regardless if they had been formally registered as such by the UNHCR. Hence, this indirect measure is able to directly indicate actual long-term success rates of return for all relevant groups with relatively high precision.

Summary of findings of this analysis is first presented in the Table 2. The aggregated values reveal important differences among achieved return rates of three ethnic groups in general. The Table 2 presents the overall estimated return rates for whole ethnic populations that were identified as relevant for the minority return. It is apparent that the return success rate indicated by the demographic data is certainly higher for Bosniak communities (45% in average, 48% in total), lower for Croats (27%, 27%) and very low for Serbs (11%, 12%).

MINORITY RETURNEE GROUP	TOTAL CASES	POPULATION OF CONCERN	RETURNED POPULATION	SUCCESS RATE OVERALL	SUCCESS RATE LOCAL AVERAGE
BOSNIAKS	62	551,709	264,641	48%	45%
CROATS	28	259,145	71,412	27%	27%
SERBS	55	469,364	55,020	12%	11%
TOTAL	145	1,280,218	391,073	31%	29%

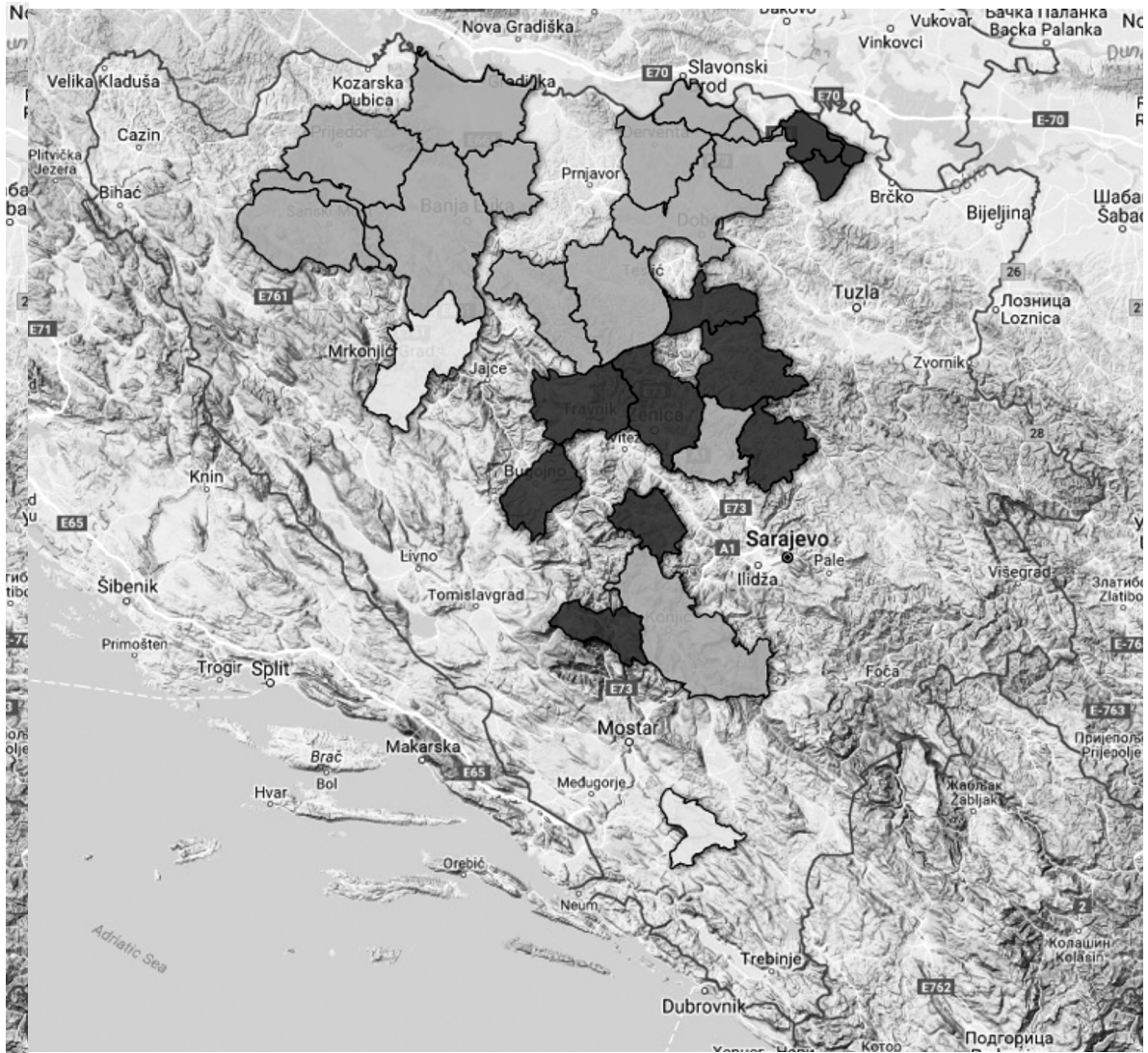
TABLE 2: Summary of total return rates indicated by the demographic figures.

To reveal the spatial dimension of the return rate, territorially disaggregated municipal-level findings are then presented graphically within the maps E to G. Separately for each ethnic group, the map shows all municipalities relevant for minority return (coloured polygons). In all these areas, the estimated achieved success rate is presented through different colour shades (see the legend within the map).

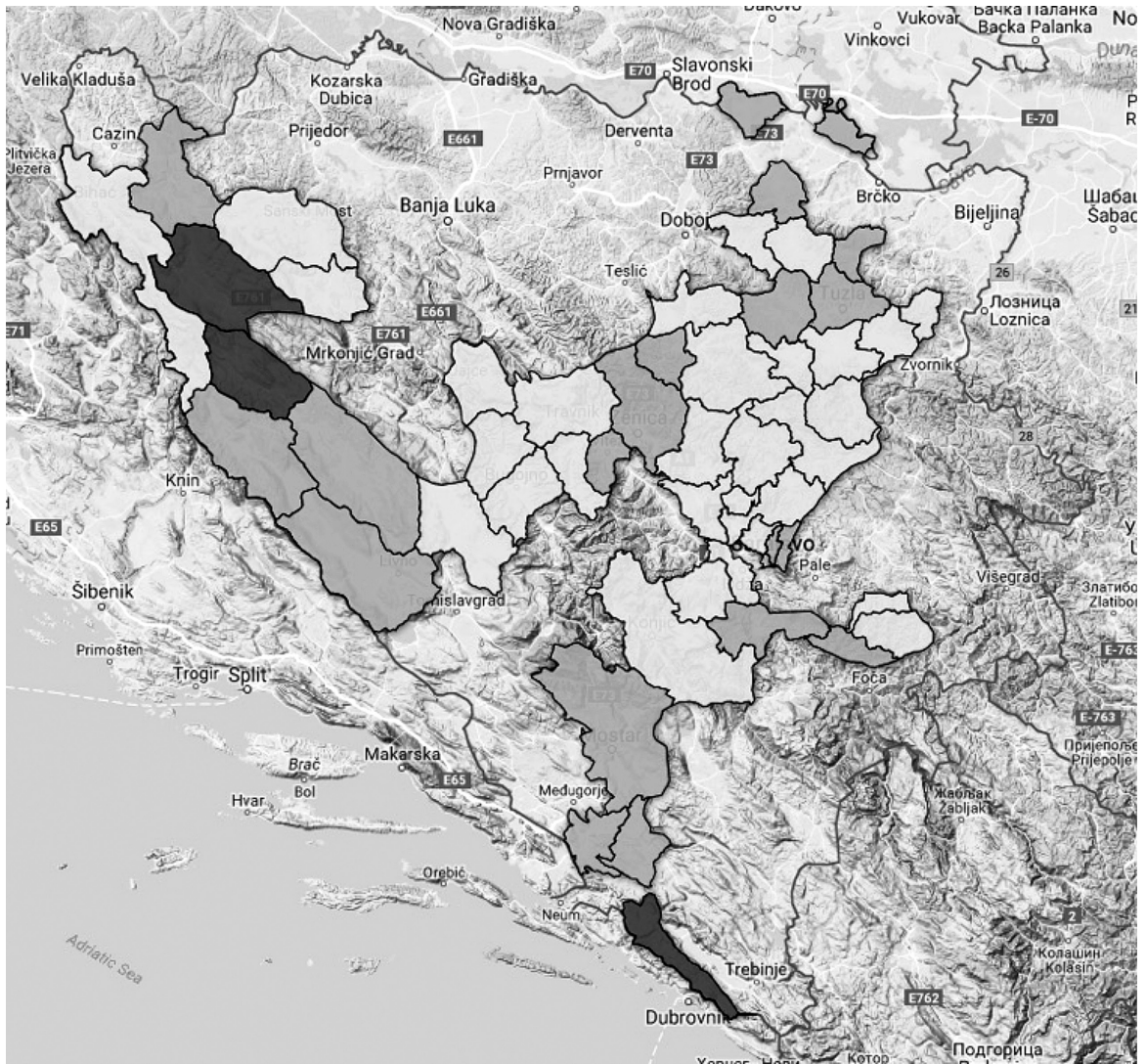


MAP E: Estimated minority return success rate for relevant Bosniak communities.





MAP F: Estimated minority return success rate for relevant Croat communities.



MAP G: Estimated minority return success rate for relevant Serb communities.

It is clear from the above presented maps that for all three ethnic groups success rates of the return on municipal level follow wider regional patterns. Relevant municipalities thus can be clustered into larger geopolitical units according to the prevailing level of recorded success rate. These clusters are presented in the following table together with summarized municipal-level data.

GROUP	OUTCOME	REGION	OVERALL	MIN-MAX	AVERAGE	MUNICIPALITIES	MAJORITY GROUP		
BOSNIAK	Success	Central Bosnia	86%	49%-103%	84%	Jajce, Novi Travnik, Vitez, Busovača, Kiseljak, Kreševo, Žepče, Prozor-Rama	Croat		
		Central Herzegovina	65%	44%-75%	60%	Čapljina, Stolica, Ljubuški	Croat		
		Western Herzegovina	67%	32%-78%	59%	Glamoč, Livno, Prozor, Tomislavgrad	Croat		
		Northwest Bosnia - Prijedor area	56%	34%-86%	58%	Kostajnica, Prijedor, Kozarska Dubica, Novi Grad	Serb		
		Posavina	54%	27%-100%	56%	Ozđak, Vukosavlje, Samac, Modriča, Brod, Derventa	Serb, Ozđak, Croat		
		Lower Podrinje	47%	34%-76%	53%	Lopare, Ugljevik, Zvornik, Osmaci, Milići, Bijeljina, Bratunac,	Serb		
		Northern Bosnia - Doboi area	51%	42%-56%	49%	Tešlić, Doboi, Kotor Varoš, Pnjavor	Serb		
		Peripheral areas adjacent to cities of Sarajevo, Goražde and Jajce	39%	35%-41%	39%	Istočna Ilidža, Tmovo (RS), Novo Goražde, Jezero	Serb		
		CROAT	Success	Northwest Bosnia - Banja Luka area	34%	16%-51%	34%	Banja Luka, Građiška, Mtkonjić Grad, Čelinač, Kneževno, Šipovo	Serb
				Upper Podrinje	17%	7%-26%	17%	Foča, Gajnice, Rudo, Višegrad, Srebrenica	Serb
Eastern Herzegovina	13%			1%-22%	12%	Trebilje, Berkovići, Bileća, Gacko, Nevesinje, Kalinovik	Serb		
Romanija	10%			6%-17%	11%	Pale, Sokolac, Rogatica, Han Pijesak	Serb		
SERB	Success	Eastern Posavina	35%	30%-69%	44%	Donji Žabar, Pelegrčevo, Šamac	Serb		
		Central Bosnia	40%	18%-58%	41%	Travnik, Fočnica, Maglaj, Zenica, Bugojno, Fojnica, Zavidovići, Vareš, Kakaniž	Bosniak		
		Central Herzegovina	17%	13%-32%	23%	Jablanica, Konjic, Berkovići	Bosniak, Berkovići, Serb		
		Western Posavina	18%	12%-24%	20%	Derventa, Brod, Vukosavlje, Modriča	Serb		
		Northern Bosnia - Doboi area	14%	10%-18%	14%	Doboi, Tešlić, Kotor Varoš	Serb		
		Northwest Bosnia - Prijedor area	25%	11%-28%	21%	Prijedor, Oštra Luka, Sanski Most	Serb, Sanski Most, Bosniak		
		Northwest Bosnia - Banja Luka area	18%	8%-24%	17%	Banja Luka, Mtkonjić Grad, Građiška, Laktasi	Serb		
		Eastern Herzegovina	61%	61%	61%	Ravno	Croat		
		Western Herzegovina	27%	8%-43%	21%	Dvnr, Bosansko Grahovo, Glamoč, Livno, Kupres	Croat		
		Failure	Northwest Bosnia - Bihac area	12%	6%-35%	13%	Bihac, Sanski Most, Bosanski Petrovac, Bosanska Krupa, Ključ	Bosniak	
SERB	Failure	Central Herzegovina	15%	2%-19%	12%	Mostar, Čapljina, Stolica, Konjic	Bosniak-Croat		
		Central Bosnia	7%	1%-22%	8%	Bugojno, Dornji Vakuf, Jajce, Travnik, Novi Travnik, Vitez, Zenica, Žepče, Kakaniž, Vareš, Olovo, Kladaň, Zavidovići, Maglaj, Breza	Bosniak-Croat		
		Sarajevo area	10%	3%-15%	9%	Hadžići, Iljaš, Tmovo, Vogošća, Centar, Novo Sarajevo, Novi Grad, Slani Grad	Bosniak		
		Goražde area	8%	6%-10%	8%	Goražde, Foča-Ustikolina, Pale-Prača	Bosniak		
		Posavina	12%	10%-12%	11%	Orašje, Ozđak	Croat		
		Northern Bosnia - Tuzla area	11%	5%-17%	9%	Tuzla, Gradacac, Gračanica, Strebrenik, Lukavac, Žrnjice, Banovići, Kalesija, Sapna, Čelić	Bosniak		

TABLE 3: Regional clusters according to the estimated minority return success rate.



Group-based and regionally clustered analysis presented in the table reveals significant disparities of success rates not only between groups as such but within single groups as well. Bosniaks returned in substantive numbers or even reclaimed their pre-war demographic position in majority of affected municipalities and wider regions, involving areas controlled by both Croats and Serbs. However, several areas of certain failure need to be highlighted. In particular, extremely low return rates in Upper Podrinje (17%), Romanija (11%) and Eastern Herzegovina (12%) regions are alarming as these indicate almost total demise of once significant regional Bosniak population, thus confirming the outcome of ethnic cleansing of the area.

Recorded return rates are generally considerably lower for Croats. In particular, Croat refugees returned in only very tiny numbers into most of the relevant areas now controlled by Serbs (21%). The only exception are three tiny municipalities in Posavina which are adjacent to Croat-dominated areas and where return rates are considerably higher (30%-69%). On the other hand, outcomes of the Croat return process are somewhat more promising in most of the Bosniak-controlled areas of Central Bosnia where certain success (40%) was recorded.

Definitely most unsatisfactory are the results of minority return of Serbs to almost all areas now belonging to the Bosniak-Croat Federation (11%). The only areas where certain success was recorded are two peripheral municipalities in Western Herzegovina (Drvar, 43%) and Bosnian Krajina (B. Petrovac, 35%) and tiny municipality of Ravno in Eastern Herzegovina (61%). In all other municipalities, regardless if controlled by Croats or Bosniaks, the recorded outcome can only be interpreted as clear failure. Hence, ethnic cleansing of Serbs from Bosniak- and Croat-controlled areas was largely confirmed.

Generally, besides the significant disparities between the recorded return rate of three ethnic groups in general, it is apparent that outcomes of the return process follow regional patterns also within single groups. Hence, the answer to the question of what effect had the minority return on reversal of ethnic cleansing and restoration of multiethnicity is dependent on both the region and the group of our focus. While ethnic cleansing of particular groups from some regions was confirmed by certain failure of minority return (e.g. Bosniaks from Eastern Herzegovina, Serbs from Central Bosnia, Croats from Western Posavina), in other regions it was significantly reversed through the minority return process (e.g. Bosniaks in Lower Podrinje, Croats in Eastern Posavina, Serbs in Western Herzegovina).

To assess comprehensively the outcome of the return process in regard to its ultimate goal, e.g. reversing the ethnic cleansing and restoring multiethnicity, it is also important to look at present-day local levels of ethnic heterogeneity and compare them to the pre-war

demographic situation. The overall changes in levels of ethnic heterogeneity can be best expressed by comparing the pre-war and current levels of the local ethnic diversity measured through the Ethno-Linguistic Fractionalisation index (ELF)<sup>10</sup>. The value of ELF index directly reflects the level of the overall ethnic heterogeneity and its comparison in time thus enables to track the aggregated demographic changes of all three ethnic groups. Comparisons of values of ELF in 1991 and 2013 for all B&H municipalities are presented in the Maps H with darker shades representing higher levels of heterogeneity.

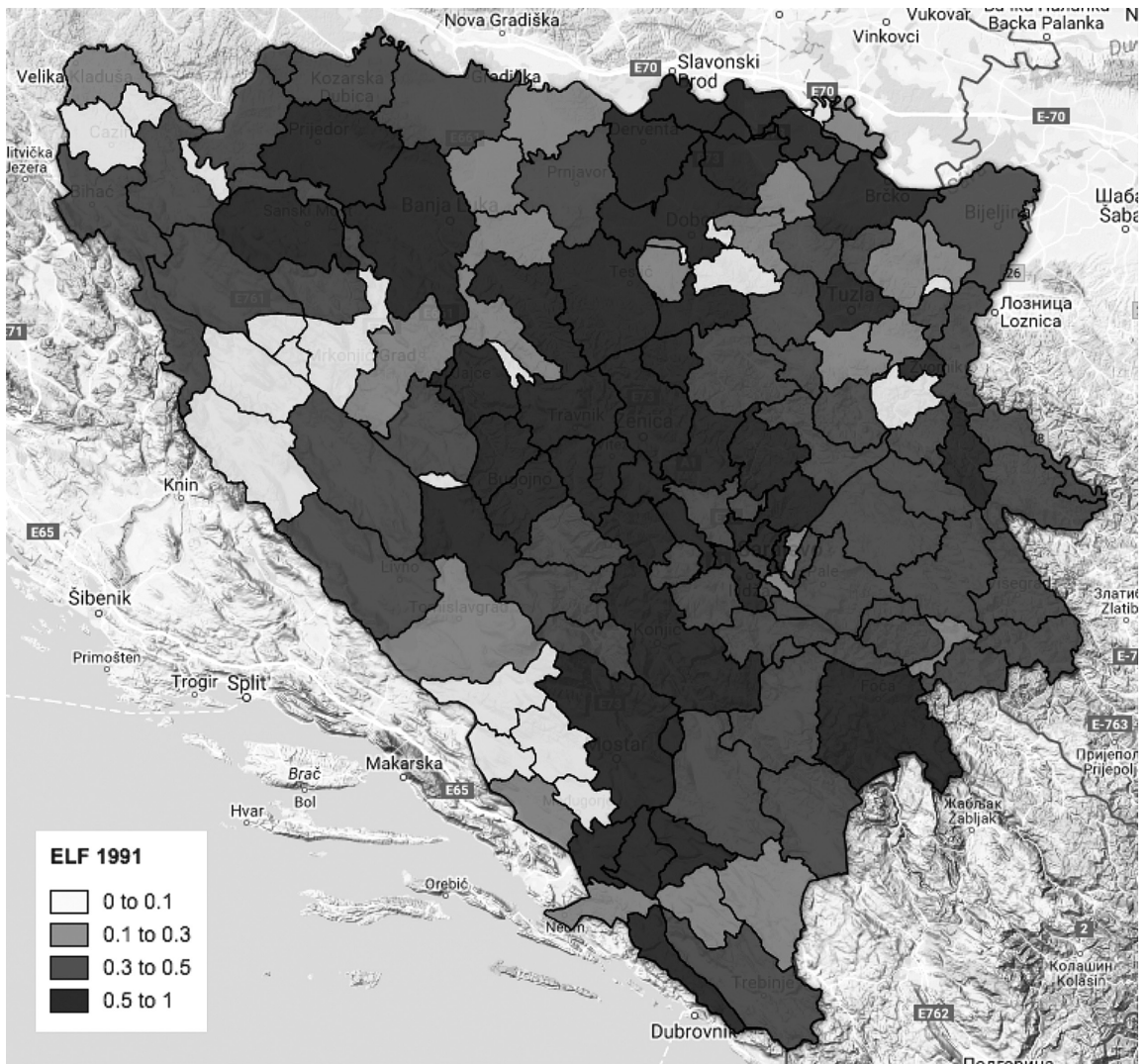
Maps clearly show long-term ethnic homogenization effects of the Bosnian conflict in general and ethnic cleansing campaigns in particular on the local demography throughout the country. In 1991 there were only few ethnically homogenous areas in B&H (ELF < 0.1) as most of the municipalities presented high or medium values of ELF. Nowadays, as the second map shows, in a direct consequence of the ethnic conflict and the failed minority return, there are much larger areas throughout the country that need to be considered as ethnically homogenous. Ethnic cleansing clearly succeeded in these territories. However, even most of the areas which preserved or restored some degree of their pre-war heterogeneity experienced significant drop of the heterogeneity level because of failed or weak minority return.

The presented comparison of pre-war and recent demographic data clearly indicates that achieved results of the minority return process are rather weak in regard to the intended reversal of ethnic cleansing. With few minor exceptional cases of success, massive cleansings of Serbs from FBiH and Croats from RS seem to have been rather confirmed than reversed during the two post-Dayton decades. On the other hand, Bosniaks and Croats in areas of their earlier mutual conflict as well as Bosniaks in large parts of RS by their return actually managed to reverse outcomes of the previous ethnic cleansing and certainly reclaimed their demographic position.

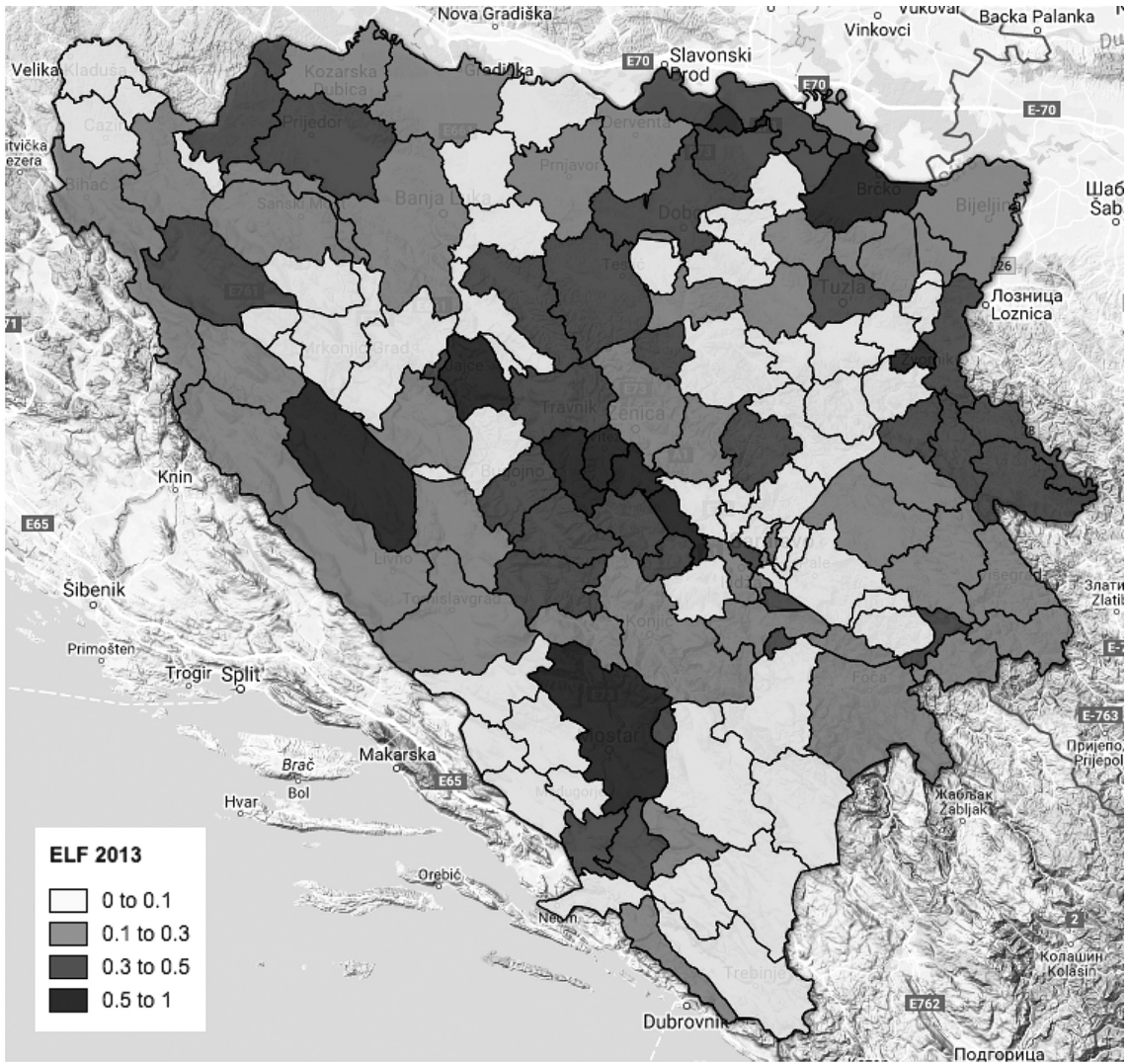
### **Concluding remarks and suggestions for further research**

The paper utilized the newly available statistical evidence from 2013 census to estimate the real demographic outcome of the minority return process in B&H on the local level. Thus, its goal was to reveal if the ethnic cleansing of 1990s war was rather reversed or confirmed through the two post-conflict decades. Based on the data from the 2013 census, compared to the pre-war figures, the overall minority re-

10 The measure of ethno-linguistic fractionalisation (ELF) reflects the probability that two individuals randomly chosen from the sample belong to different sub-samples (ethnic groups in this case). For more details, see Montalvo and Reynal-Querol (2005).



MAPS H: Comparison of municipal levels of ethnic heterogeneity: values of ELF in 1991 and 2013.



turn rate of about 30% is estimated. Such an outcome can be considered as a relative success, particularly in comparative perspective both within the post-Yugoslav region and globally. However, important differences in the return rate among single ethnic groups were recorded. While an estimated share of 47% of all Bosniak minority refugees returned to areas of minority return, this is the case of only 27% of Croats and 11% of Serbs. Furthermore, significant territorial disparities of return rate have been revealed among different regions within single ethnic groups. Most importantly in regard to the central question of the ethnic cleansing reversal, some of once significant regional populations of all three ethnicities have not returned to distinct areas at all. Bosniaks from Upper Podrinje and Eastern Herzegovina, Croats from most areas of the present RS as well as Serbs from most parts of the FBiH including once Serb-dominated regions in Western Herzegovina and Sarajevo area. All these communities returned to their pre-war homes only in negligible numbers and their historically significant populations thus virtually vanished. Hence, ethnic cleansing of these regions has been confirmed in two post-Dayton decades. Southeast strip of B&H is now purely Serb, as well as historically intermingled areas of RS are cleansed of Croats and federal parts have lost their Serb population. Even areas that have preserved or restored some part of their pre-war heterogeneity have mostly not fully reversed the effects of ethnic homogenization caused by the war. Legacy of massive ethnic cleansing is thus clearly visible in most parts of the present-day B&H.

On the contrary, the minority return process succeeded in partial reversal of ethnic cleansing in several regions where pre-war demography has been partially or even fully restored. Thanks to the significant number of Bosniaks and Croats who returned to their respective minority areas, Central Bosnia has gained back large part of its pre-war ethnic intermixture, yet the Serb component is missing. Also, massive Bosniak return to Croat-dominated areas in Herzegovina and Serb-controlled parts in northern parts of RS have largely reversed results of the ethnic cleansing of these regions. For Croats and Serbs, the successful minority return is limited to peripheral areas in Posavina and Western Herzegovina, respectively. These regional patterns generally show that while ethnic cleansing was confirmed by failed minority return in some regions, it was successfully reversed in others. Hence, no definite general answer can be developed to the central question of the paper if the results of ethnic cleansing campaigns have been confirmed or reversed. While B&H as whole certainly lost important part of its pre-war local heterogeneity, the actual extent of this loss is more diverse and necessarily depends on both the group and the region of our focus.



In regard to recorded group-based and regional differences of return dynamics, further research should primarily focus on explaining the different pathways of post-conflict demography through comparative local-level research. Most importantly, scholars should attempt to identify different causal mechanisms and explanatory variables that have led to the contradictory outcomes of the return process in different areas. Such explanations would be of great universal value also for post-conflict refugee repatriation strategies in different regional settings.

Importantly, the census-based figures are not without limits as the whole process of census-taking was highly politicized. In response to these weaknesses of statistical data and their possible flaws, further research should go beyond the pure demographic measures and assess the actual outcome of the return process more comprehensively. Due to the lack of available reliable data, time-consuming and costly fieldwork will probably still play irreplaceable role in such further research. Besides, more quantitatively oriented scholars could attempt to verify census-based data as well as available alternative demographic figures systematically through their more elaborated triangulation, explain structural discrepancies between them, and thus uncover possible flaws and their structural causes. Ideally, combination of both of these approaches, qualitative fieldwork and systematic analysis of the quantitative data, would reveal where and why was the ethnic cleansing confirmed, and where it was reversed through the minority return.

Overall, the existing statistical evidence indicates that real achievements of the return process are different from what has been assumed and reported by the international community. Hence, the issue of minority return in B&H should attract further scholar attention, yet it must not be limited to the demographic dimension of the problem. Above all, scholars shall ask the question what is the actual situation of minority returnees on the ground today, more than two decades after the end of the war. Further research should go beyond the pure demography and investigate the local political socio-economic position of returnee communities. Political and socio-economic vulnerability combined with weak demographic record could further limit the impact of minority return and thus confirm results of ethnic cleansing even more than it already has done. In terms of policy implications, proper understanding of the outcome of the minority return would not only help us to identify most vulnerable areas where support of minority returnees is needed, but also to develop new and better post-conflict repatriation strategies that could be implemented in other (post-)conflict regions in the near future. From Syria, through Ukraine to South Sudan, the international community could be soon facing similar challenges as those it had been with difficulty dealing with in Bosnia and Herzegovina in last two decades.

Petr Čermák\*

# Povratak manjinskih izbjeglica kao sredstvo poništanja etničkog čišćenja: slučaj Bosne i Hercegovine

38

**SAŽETAK:** U poslijeratnoj Bosni i Hercegovini, međunarodno upravljani proces izgradnje mira naglašavao je povratak manjinskih izbjeglica kao jedinstveno sredstvo poništavanja rezultata masovnih etničkih čišćenja za vrijeme rata. U radu se koriste novo dostupni statistički podatci kako bi se sistematično procijenio stvarni učinak procesa manjinskog povratka na post-konfliktnu demografsku sliku zemlje u odnosu na cilj obnavljanja njezine etničke heterogenosti. Usporedbom rezultata popisa stanovništva iz 2013. godine sa predratnim demografskim brojkama, stječe se uvid u to u kojoj je mjeri povratak izbjeglica uspio u poništavanju etničkog čišćenja iz 1990-ih. Rezultati pokazuju značajne grupne i regionalne razlike u utjecaju povratka na poništavanje homogenizacijskih učinaka sukoba. Ukupna stopa povratka bošnjačkih manjinskih zajednica procjenjuje se na 48%, hrvatskih 27% a srpskih na samo 11%. Međutim, sve tri grupe iskusile su i uspješne i neuspješne ishode procesa u različitim područjima koja slijede šire regionalne obrasce. Općenito, država je u ratu sigurno izgubila značajan dio svoje prijeratne lokalne heterogenosti. Ipak, dok su u nekim područjima potvrđeni učinci ratne homogenizacije, manjinski je povratak djelomično preokrenuo učinke čišćenja u drugim regijama.

**KLJUČNE RIJEČI:** manjinski povratak, izbjeglice, interno raseljene osobe, Bosna i Hercegovina, etničko čišćenje

\* Petr Čermak, Fakultet društvenih znanosti Masarykova sveučilišta u Brnu, Češka Republika. E-MAIL: petr.cermak@mail.muni.cz.

## References

- Adelman, Howard. 2002. Refugee Repatriation, in: Stedman, S. J., Rothchild, D. and Cousens, E. M. (eds.): *Ending Civil Wars: The Implementation of Peace Agreements*. London: Lynne Rienner Publishers. pp. 272-302.
- Adelman, Howard, and Elazar Barkan. 2011. *No Return, No Refuge: Rites and Rights in Minority Repatriation*. New York: Columbia University Press.
- Ajanović, Aida. 2016. Hronika Popisa Stanovništva U BiH. *Istinomjer*. <http://istinomjer.ba/hronika-popisa-stanovnistva-u-bih/> (13.11.2017).
- Andrade, De, José H. Fischel, and Nicole Barbara Delaney. 2001. Minority Return to South-Eastern Bosnia and Herzegovina: A Review of the 2000 Return Season. *Journal of Refugee Studies* (14), 3: 315-30.
- Ashdown, Paddy. 2005. A Remarkable Success – But More Work to Be Done. *Refugees* (3), 140: 19.
- Badescu, Gruia. 2015. Home after Dayton: IDPs in Sarajevo. *Forced Migration Review* (1), 50: 42-43.
- Bantekas, Ilias. 1998. Repatriation as a Human Right under International Law and the Case of Bosnia. *Journal of International Law and Practice*, 7: 53.
- Bariagaber, Assefaw. 2016. *Conflict and the Refugee Experience: Flight, Exile, and Repatriation in the Horn of Africa*. London: Routledge.
- Barutciski, Michael. 1998. Tensions between the Refugee Concept and the IDP Debate. *Forced Migration Review*, 3: 11-14.
- Belloni, Roberto. 2005. Peacebuilding at the Local Level: Refugee Return to Prijedor. *International Peacekeeping* (12), 3: 434-47.
- . 2008. *State Building and International Intervention in Bosnia*. London: Routledge.
- Bieber, Florian. 2006. *Post-War Bosnia: Ethnicity, Inequality and Public Sector Governance*. Ethnic Inequalities and Public Sector Governance. Houndmills, Basingstoke, Hampshire ; New York: Palgrave Macmillan.
- . 2013. Bosnia Census: When Counting Counts. *Balkan Insight*. October 17. <http://www.balkaninsight.com/en/blog/when-counting-counts-the-bosnian-census>.
- Bildt, Carl. 1996. Remarks by the High Representative, Carl Bildt at the Peace Implementation Council. [http://www.ohr.int/ohr-dept/presso/presssp/default.asp?content\\_id=3290](http://www.ohr.int/ohr-dept/presso/presssp/default.asp?content_id=3290), (13.11.2017).
- Björkdahl, Annika. 2011. *Urban Peacebuilding in Ethno-Nationally Divided and Contested Cities: The Case of Mostar*. <http://lup.lub.lu.se/record/2429883>, (13.11.2017).
- Black, Richard. 2001. Return and Reconstruction in Bosnia-Herzegovina: Missing Link, or Mistaken Priority? *SAIS Review* (21), 2: 177-99.
- . 2002. Conceptions of 'home' and the Political Geography of Refugee Repatriation: Between Assumption and Contested Reality in Bosnia-Herzegovina. *Applied Geography* (22), 2: 123-38.
- . 2006. Return of Refugees: Retrospect and Prospect. In Dumper, M. (ed.): *Palestinian Refugee Repatriation: Global Perspectives*. London: Routledge. pp 23-40
- Black, Richard, Marita Eastmond, and Saskia Gent. 2006. Sustainable Return in the Balkans: Beyond Property

39

Petr Čermák  
*Minority refugee return  
 as a tool to reverse ethnic  
 cleansing: the case of  
 Bosnia and Herzegovina*

- Restitution and Policy. *International Migration* (44), 3: 5–13.
- Black, Richard, and Khalid Koser. 1999. *The End of the Refugee Cycle?: Refugee Repatriation and Reconstruction*. New York: Berghahn Books.
- Bochsler, Daniel, and Basil Schläpfer. 2016a. The Normative Trap in Ethnopolitical Research. *Ethnopolitics* (15), 5: 493–96.
- . 2016b. An Indirect Approach to Map Ethnic Identities in Post-Conflict Societies. *Ethnopolitics* (15), 5: 467–86.
- Bradley, Megan. 2013. *Refugee Repatriation: Justice, Responsibility and Redress*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Brubaker, Rebecca A. 2017. *From the Unmixing to the Remixing of Peoples: UNHCR and Minority Returns in Bosnia*. [https://www.ecoi.net/file\\_upload/1930\\_1377615780\\_520a4ccf9.pdf](https://www.ecoi.net/file_upload/1930_1377615780_520a4ccf9.pdf), (13.11.2017).
- Campbell, David. 1999. Apartheid Cartography: The Political Anthropology and Spatial Effects of International Diplomacy in Bosnia. *Political Geography* (18), 4: 395–435.
- Carlowitz, Leopold Von. 2005. Resolution of Property Disputes in Bosnia and Kosovo: The Contribution to Peacebuilding. *International Peacekeeping* (12), 4: 547–61.
- Carmichael, Cathie. 2003. *Ethnic Cleansing in the Balkans: Nationalism and the Destruction of Tradition*. London: Routledge.
- Chimni, Bupinder S. 1999. *From Resettlement to Involuntary Repatriation: Towards a Critical History of Durable Solutions to Refugee Problems*. Centre for Documentation and Research, United Nations High Commissioner for Refugees.
- Cooley, Laurence, and Jasmin Mujanović. 2016. Population Politics in Bosnia and Herzegovina: A Reply to Bochsler and Schläpfer. *Ethnopolitics* (15), 5: 487–92.
- Cousens, Elizabeth M., and Charles K. Cater. 2001. *Toward Peace in Bosnia: Implementing the Dayton Accords*. London: Lynne Rienner Publishers.
- Cox, Marcus. 1998. The Right to Return Home: International Intervention and Ethnic Cleansing in Bosnia and Herzegovina. *International & Comparative Law Quarterly* (47), 3: 599–631.
- . 1999. The Dayton Agreement in Bosnia and Herzegovina: A Study of Implementation Strategies. *British Yearbook of International Law* (69), 1: 201–44.
- Creswell, John W. 2007. *Qualitative Inquiry and Research Design: Choosing Among Five Approaches*. London: SAGE.
- Crisp, Jeff. 2000. Africa's Refugees: Patterns, Problems and Policy Challenges. *Journal of Contemporary African Studies* (18), 2: 157–78.
- . 2010. Forced Displacement in Africa: Dimensions, Difficulties, And Policy Directions. *Refugee Survey Quarterly* (29), 3: 1–27.
- Crisp, Jeffrey. 2001. Mind the Gap! UNHCR, Humanitarian Assistance and the Development Process. *The International Migration Review* (35), 1: 168–91.
- Dahlman, Carl, and Gearoid O Tuathail. 2005a. Broken Bosnia: The Localized Geopolitics of Displacement and Return in Two Bosnian Places. *Annals of the Association of American*

- Geographers* (95), 3: 644–62.
- . 2005b. The Legacy of Ethnic Cleansing: The International Community and the Returns Process in Post-Dayton Bosnia–Herzegovina. *Political Geography* (24), 5: 569–99.
- . 2006. Bosnia's Third Space? Nationalist Separatism and International Supervision in Bosnia's Brčko District. *Geopolitics* (11), 4: 651–75.
- Djukanovic, Dragan. 2008. The Post-Conflict Integration of Minority Ethnic Communities in Kosovo. *ETC HUMSEC Working Papers*, no. 16. <http://www.css.ethz.ch/en/services/digital-library/publications/publication.html/102359>, (13.11.2017).
- Donais, Timothy. 2005. *Political Economy of Peacebuilding*. London: Routledge.
- D'Silva, Marc, and Sanela Imamović. 2015. Resolving Protracted Displacement through Social Housing. *Forced Migration Review*, 50: 21–24.
- Eastmond, Marita. 2006. Transnational Returns and Reconstruction in Post-War Bosnia and Herzegovina. *International Migration* (44), 3: 141–66.
- Englbrecht, Walpurga. 2004. Bosnia and Herzegovina, Croatia and Kosovo: Voluntary Return in Safety and Dignity? *Refugee Survey Quarterly* (23), 3.
- Fagen, Patricia Weiss. 2011. Refugees and IDPs after Conflict. *United States Institute of Peace Special Report*, 1–16.
- Glover, Julian. 2002. King Paddy. *The Guardian*, October 11. <https://www.theguardian.com/politics/2002/oct/11/foreignpolicy.uk>, (13.11.2017).
- Hammarberg, Thomas. 2011. Report by Thomas Hammarberg Commissioner for Human Rights of the Council of Europe. Council of Europe. <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806db71c>, (13.11.2017).
- Hansen, Francesca, J. J. Mutabaraka, and Priscilla Ubriaco. 2008. *Repatriation, Resettlement, Integration: A Study of the Three Refugee Solutions*. Niapele.
- Harvey, Joanna. 2006. Return Dynamics in Bosnia and Croatia: A Comparative Analysis. *International Migration* (44), 3: 89–144.
- Hayden, Robert M. 1993. *The Partition of Bosnia and Herzegovina, 1990–93*. National Council for Soviet and East European Research.
- . 1996. Imagined Communities and Real Victims: Self-Determination and Ethnic Cleansing in Yugoslavia. *American Ethnologist* (23), 4: 783–801.
- Heimerl, Daniela. 2005. The Return of Refugees and Internally Displaced Persons: From Coercion to Sustainability? *International Peacekeeping* (12), 3: 377–90.
- Hoh, Anna-Lena. 2017. 'When Counting Counts' – Europeanisation of Census-Taking in Croatia, Bosnia and Herzegovina and the Former Yugoslav Republic of Macedonia. *Journal of Contemporary European Research* (13), 1. <http://www.jcer.myzen.co.uk/index.php/jcer/article/view/787>, (13.11.2017).
- Huseinović, Samir. 2016. Politiziranje popisa stanovništva u BiH. *DW.COM*. April 14. <http://www.dw.com/bs/politiziranje-popisa-stanovni%C5%A1tva-u->

- bih/a-19185875, (13.11.2017).
- Inzko, Valentin. 2012. Kolumna Visokog predstavnika Valentina Inzka: Pravo na povratak. April 24. <http://www.ohr.int/?p=32811>, (13.11.2017).
- Ito, Ayaki. 2001. Politicisation of Minority Return in Bosnia and Herzegovina – The First Five Years Examined. *International Journal of Refugee Law*, 13: 98.
- Ivanisevic, Bogdan. 2004. Legacy of War: Minority Returns in the Balkans. *World Report 2004*. pp 351–75.
- Janmyr, Maja. 2015. Refugees and Peace, in: Bailliet, C. M. and Larsen, K. M. (eds.): *Promoting Peace Through International Law*. Oxford: OUP Oxford. pp. 252–273.
- Jansen, Stef. 2006. The Privatisation of Home and Hope: Return, Reforms and the Foreign Intervention in Bosnia-Herzegovina. *Dialectical Anthropology* (30), 3–4: 177–99.
- . 2007. Troubled Locations: Return, the Life Course, and Transformations of ‘Home’ in Bosnia-Herzegovina. *Focaal* (2007), 49: 15–30.
- . 2011. Refuchess: Locating Bosniac Repatriates after the War in Bosnia-Herzegovina. *Population, Space and Place* (17), 2: 140–52.
- Johansson, Patrik. 2009. Putting Peace to the Vote: Displaced Persons and a Future Referendum on Nagorno-Karabakh. *Refugee Survey Quarterly* (28), 1: 122–39.
- . 2010. Peace by Repatriation: Concepts, Cases, and Conditions. <http://www.diva-portal.org/smash/record.jsf?pid=diva2:369465>, (13.11.2017).
- Kälin, Walter. 2009. Report of the Representative of the Secretary-General on the Human Rights of Internally Displaced Persons, Walter Kälin. *Refworld*. February 9. <http://www.refworld.org/docid/49a55b102.html>, (13.11.2017).
- Karačić, Marko. 2013. Hrvati iz dijaspore stižu u BiH na popis stanovništva. *Večernji.ba*. September 28. <http://www.vecernji.ba/hrvati-iz-dijaspora-stizu-u-bih-na-popis-stanovnistva-620259>, (13.11.2017).
- Kaufmann, Chaim D. 1998. When All Else Fails: Ethnic Population Transfers and Partitions in the Twentieth Century. *International Security* (23), 2: 120–56.
- KIPRED. 2006. *Integration Od Minority Communities in the Post Status Kosovo*. Prishtina: KIPRED. [http://www.kipred.org/repository/docs/INTEGRATION\\_OF\\_MINORITY\\_COMMUNITIES\\_IN\\_THE\\_POST\\_STATUS\\_KOSOVO\\_767385.pdf](http://www.kipred.org/repository/docs/INTEGRATION_OF_MINORITY_COMMUNITIES_IN_THE_POST_STATUS_KOSOVO_767385.pdf), (13.11.2017).
- Koch, Erin. 2015. Protracted Displacement in Georgia: Structural Vulnerability and ‘Existing Not Living.’ *Human Organization* (74), 2: 135–43.
- Kuperman, Alan J. 2006. Power-Sharing or Partition? History’s Lessons for Keeping the Peace in Bosnia, in Innes, M. A (ed.): *Bosnian Security After Dayton: New Perspectives*, New York: Routledge. pp. 23–50.
- Lippman, Peter. 2007. A Tale of Two Cities: The Struggle to Return Continues in Bosnia. *Washington Report on Middle East Affairs* (26), 1: 38–39.
- Lischer, Sarah Kenyon. 2007. Causes and Consequences of Conflict-Induced Displacement. *Civil Wars* (9), 2: 142–55.
- Long, Katy. 2013. *The Point of No Return: Refugees, Rights, and Repatriation*. Oxford: OUP Oxford.

- Mann, Michael. 2005. *The Dark Side of Democracy: Explaining Ethnic Cleansing*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Masalha, Nur. 2005. *Catastrophe Remembered: Palestine, Israel and the Internal Refugees*. London: Zed Books.
- Mesić, Milan, and Dragan Bačić. 2011. "Minority Return to Croatia-Study of and Open Process." <http://bib.irb.hr/prikazirad?rad=603986>, (13.11.2017).
- Mojzes, Paul. 2011. *Balkan Genocides: Holocaust and Ethnic Cleansing in the Twentieth Century*. New York: Rowman & Littlefield.
- Montalvo, Jose G., and Marta Reynal-Querol. 2005. Ethnic Polarization, Potential Conflict, and Civil Wars. *American Economic Review* (95), 3: 796–816.
- Moore, Adam. 2013. *Peacebuilding in Practice: Local Experience in Two Bosnian Towns*. London: Cornell University Press.
- Mulaj, Klejda. 2008. *Politics of Ethnic Cleansing: Nation-State Building and Provision of In/Security in Twentieth-Century Balkans*. New York: Lexington Books.
- North, Liisa, and Alan B. Simmons. 1999. *Journeys of Fear: Refugee Return and National Transformation in Guatemala*. London: McGill-Queen's Press – MQUP.
- Perry, Valery. 2015. The 2013 Bosnia and Herzegovina Census: Waiting for Results and Counting the Questions. *Contemporary Southeastern Europe* (2), 2: 50–64.
- Petritsch, Wolfgang. 1999. Article by the High Representative, Wolfgang Petritsch: Odogovornost Is the Key to Returns, and Sarajevo, the Capital, Must Lead". <http://www.ohr.int/?p=57967>, (13.11.2017).
- . 2001. Article by the High Representative, Wolfgang Petritsch: 'Yes, Multiethnic Bosnia.' January 2. [http://www.ohr.int/ohr-dept/presso/press/default.asp?content\\_id=3140](http://www.ohr.int/ohr-dept/presso/press/default.asp?content_id=3140), (13.11.2017).
- Philpott, Charles. 2005. Though the Dog Is Dead, the Pig Must Be Killed: Finishing with Property Restitution to Bosnia-Herzegovina's IDPs and Refugees. *Journal of Refugee Studies* (18), 1: 1–24.
- Philpott, Charles B. 2006. From the Right to Return to the Return of Rights: Completing Post-War Property Restitution in Bosnia Herzegovina. *International Journal of Refugee Law* (18), 1: 30–80.
- Phuong, Catherine. 2000. 'Freely to Return': Reversing Ethnic Cleansing in Bosnia-Herzegovina. *Journal of Refugee Studies* (13), 2: 165–83.
- Porobić, Selma. 2016. Bosnian 'Returnee Voices' Communicating Experiences of Successful Reintegration. The Social Capital and Sustainable Return Nexus in Bosnia and Herzegovina. *Südosteuropa* (64), 1: 5–26.
- Raos, Višeslav. 2010. Politike Teritorijalnosti u BiH. *Političke Analize* (1), 4: 6–10.
- Rondić, Adnan. 2007. *Povratak – Između Privida i Istarnosti*. Sarajevo: Fondacija Friedrich Ebert.
- Rosand, Eric. 1997. The Right to Return under International Law Following Mass Dislocation: The Bosnia Precedent. *Michigan Journal of International Law* (19), 1091.
- Rose, Eleanor. 2016. Census Bombshell Adds to Bosnia's EU Woes. *Balkan Insight*. <http://www.balkaninsight.com/en/article/>



- deepening-political-crisis-blocks-bosnia-s-eu-path-06-21-2016, (13.11.2017).
- Šajinović. 2016. Bosić: Srpska treba sama da objavi rezultate popisa. *Nezavisne Novine*. June 21. <http://www.nezavisne.com/novosti/bih/Viskovic-Jukic-prekrsio-zakon/375351>, (13.11.2017).
- Salehyan, Idean. 2008. The Externalities of Civil Strife: Refugees as a Source of International Conflict. *American Journal of Political Science* (52), 4: 787–801.
- . 2014. *Forced Migration as a Cause and Consequence of Civil War*. London: Routledge Handbooks Online.
- Savić, Velimir, and Ognjen Ignjić. 2016. *ОТВОРЕНА КЊИГА О ПОПИСУ У БУХ*. Banja Luka: Primaprom.
- Schwarz-Schilling, Christian. 2007. *Sedmična Kolumna Visokog Predstavnik Za BiH Christiana Schwarz-Schillinga: 'Povratak Kući'*. April 13. <http://www.ohr.int/?p=39439>, (13.11.2017).
- Sert, D. 2011. Reversing Segregation? The Property Restitution Process in Post-War Bosnia. *Ethnopolitics* (10), 2: 219–33.
- Sivac-Bryant, Sebina. 2016. *Re-Making Kozarac: Agency, Reconciliation and Contested Return in Post-War Bosnia*. London: Springer.
- Smit, Anneke. 2006. *Housing and Property Restitution and IDP Return in Kosovo*. [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=2449337](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2449337), (13.11.2017).
- Stefansson, Anders H. 2006. Homes in the Making: Property Restitution, Refugee Return, and Senses of Belonging in a Post-War Bosnian Town. *International Migration* (44), 3: 115–39.
- Stroschein, Sherrill. 2005. Examining Ethnic Violence and Partition in Bosnia-Herzegovina. *Ethnopolitics* (4), 1: 49–64.
- Suljić, Alija, Alma Kadušić, Dževad Mešanović, and Sabahudin Smajić. 2016. Change in the Status of Internally Displaced Bosniaks of the Srebrenica Municipality in the Tuzla Canton During the Period 2005–2015. *Journal for Geography / Revija Za Geografiju* (11), 1: 53–64.
- Taylor, Clark. 2010. *Return Of Guatemala'S Refugees*. Philadelphia: Temple University Press.
- Toe, Rodolfo. 2016. Census Results Highlight Impact of Bosnian War. *Balkan Insight*. July 1. <http://www.balkaninsight.com/en/article/census-highlights-impact-of-bosnian-conflict-on-population-07-01-2016>, (13.11.2017).
- Tuathail, Gearoid O. 2010. Localizing Geopolitics: Disaggregating Violence and Return in Conflict Regions. *Political Geography* (29), 5: 256–65.
- Tuathail, Gearoid O, and Carl Dahlman. 2004. The Effort to Reverse Ethnic Cleansing in Bosnia-Herzegovina: The Limits of Returns. *Eurasian Geography and Economics* (45), 6: 439–64.
- . 2006. Post-Domicide Bosnia and Herzegovina: Homes, Homelands and One Million Returns. *International Peacekeeping* (13), 2: 242–60.
- Tuathail, Gearoid O, and Carl T. Dahlman. 2011. *Bosnia Remade: Ethnic Cleansing and Its Reversal*. Oxford University Press.
- Tuathail, Gearoid O, and John O'Loughlin. 2009. After Ethnic Cleansing: Return Outcomes



- in Bosnia-Herzegovina a Decade Beyond War. *Annals of the Association of American Geographers* (99), 5: 1045–53.
- Turk, Ivo, and Marijan Jukić. 2010. Promjene broja i udjela Hrvata i Srba u Hrvatskom Podunavlju kao posljedica Domovinskog rata i mirne reintegracije (1991. – 2001.), in Živić, D. and Cvikić, S. (eds.): *Mirna reintegracija Hrvatskog Podunavlja: Znanstveni, empirijski i iskustveni uvidi*. Vukovar: Institut društvenih znanosti Ivo Pilar.
- Tzifakis, Nikolaos. 2007. The Bosnian Peace Process: The Power-Sharing Approach Revisited. *Perspectives* (15), 1: 85–101.
- UNHCR. 2011. *UNHCR Bosnia and Herzegovina – Statistics Package*. [http://www.internal-displacement.org/8025708F004CE90B/DE99CE24EEDD8BDFC1257AD2005C018C/\\$file/SP\\_12\\_2011.pdf](http://www.internal-displacement.org/8025708F004CE90B/DE99CE24EEDD8BDFC1257AD2005C018C/$file/SP_12_2011.pdf), (13.11.2017).
- . 2016. *Global Trends – Forced Displacement in 2016*. <http://www.unhcr.org/globaltrends2016/>, (13.11.2017).
- . 2017a. *Solutions*. <http://www.unhcr.org/solutions.html>, (13.11.2017).
- . 2017b. *UNHCR Population Statistics – Data – Persons of Concern*. [http://popstats.unhcr.org/en/persons\\_of\\_concern](http://popstats.unhcr.org/en/persons_of_concern), (13.11.2017).
- UZOPIBIH. 2010. “Monitoring javnih sredstava za održivi povratak.” <http://uzopibih.com.ba/povratak/index.html>, (13.11.2017).
- Visoka, Gëzim, and Elvin Gjevori. 2013. Census Politics and Ethnicity in the Western Balkans. *East European Politics* (29), 4: 479.
- Weiner, Myron. 1992. Security, Stability, and International Migration. *International Security* (17), 3: 91–126.
- Williams, Rhodri C. 2006. The Significance of Property Restitution to Sustainable Return in Bosnia and Herzegovina. *International Migration* (44), 3: 40–61.
- Woodward, S. 2001. Compromised Sovereignty to Create Sovereignty, in Krasner, S. D. (ed.): *Problematic Sovereignty: Contested Rules and Political Possibilities*. New York: Columbia University Press. pp. 252–300.
- Zašto ne. 2014. *Report on the Civic Monitoring of the Census in BiH 2013*. Sarajevo. [http://zastone.ba/site/wp-content/uploads/2014/03/Report-on-the-Civic-Monitoring-of-the-Census-in-BiH-2013-%E2%80%93-Popismonitor.ba\\_.pdf](http://zastone.ba/site/wp-content/uploads/2014/03/Report-on-the-Civic-Monitoring-of-the-Census-in-BiH-2013-%E2%80%93-Popismonitor.ba_.pdf), (13.11.2017).
- Zetter, Roger. 1994. The Greek-Cypriot Refugees: Perceptions of Return under Conditions of Protracted Exile. *The International Migration Review* (28), 2: 307–22.
- Zieck, Marjoleine. 1997. *Unhcr and Voluntary Repatriation of Refugees: A Legal Analysis*. The Hague: Martinus Nijhoff Publishers.
- Žila, Ondřej. 2014a. “Jedna si jedina moja domovina?": etno-demografské proměny Bosny a Hercegoviny v letech 1945-2013. Praha: Filozofická fakulta Univerzity Karlovy.
- . 2014b. ‘Návrat Domů’: Rozdílné průběhy repatričního procesu v Bosně a Hercegovině (vybrané případové studie). *Porta Balkanica* (6), 2: 34-49.

PREGLEDNI RAD

Dalibor Franulović\*  
Siniša Tatalović\*\*

# **Uloga policije u provedbi međunarodnih mirovnih operacija i misija – studija slučaja Istočni Timor**

\* Dalibor Franulović, univ.spec.iur. Visoka policijska škola u Zagrebu.  
E-MAIL: dfranulovic@gmail.com

\*\* Prof.dr.sc. Siniša Tatalović, Fakultet političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu.  
E-MAIL: sinisa.tatalovic@fpzg.hr

**SAŽETAK:** U radu se obrađuje koncept mirovnih operacija koji se razvijao u okvirima Ujedinjenih naroda i do danas je najvidljivija aktivnost koja se poduzima s ciljem održavanja međunarodnog mira i sigurnosti. U novije vrijeme u provedbi kompleksnih mirovnih operacija sudjeluju razne međunarodne organizacije i institucionalni dionici, uključujući i civilnu policiju sastavljenu od policijskih službenika iz različitih zemalja. U radu se analiziraju organizacijski oblici i poslovi u kojima sudjeluju policijski službenici kao pripadnici međunarodnih mirovnih operacija. Na primjeru studije slučaja Istočnog Timora istražiti će se kakvo je mjesto i ulogu imala policijska komponenta u provedbi sedam međunarodnih operacija različitih tipova i profila na teritoriju ove države u razdoblju od 1999. do 2012. godine.

**KLJUČNE RIJEČI:**  
**Mirovne operacije,**  
**Ujedinjeni narodi,**  
**policija, sigurnost,**  
**Istočni Timor**

## Uvod

**Z**avršetkom Hladnog rata bitno se mijenjaju dotadašnji odnosi u međunarodnoj zajednici. Nestaje blokovska podjela svijeta koja je do tada dominantno utjecala na sve međunarodne procese, kako na suradnju među državama, tako i na rješavanje međudržavnih i unutardržavnih sukoba. U takvim uvjetima i djelovanje Ujedinjenih naroda u postizanju svjetskog mira i sigurnosti bilo je ograničeno interesima stalnih članica Vijeća sigurnosti Ujedinjenih naroda, prvenstveno SAD-a i SSSR-a. U novim post-hladnoratovskim uvjetima, unatoč očekivanjima da će se međunarodni problemi rješavati prvenstveno mirnim putem i uz pomoć Ujedinjenih naroda, uslijedile su brojne krize i sukobi u različitim dijelovima svijeta. Novi uvjeti, krize i sukobi tražili su i nove odgovore međunarodnih organizacija, ponajviše Ujedinjenih naroda koji su imali i najviše iskustva, te najveće kapacitete u njihovom rješavanju. U tome je posebno bio važan koncept mirovnih operacija (eng. *peace-keeping operations* – “operacije održavanja mira”), koji je nastao i razvijao se u okvirima Ujedinjenih naroda i do današnjih dana postao najvidljivija aktivnost koja se poduzima s ciljem promicanja i zaštite međunarodnog mira i sigurnosti, kao jedne od primarnih svrha ove međunarodne organizacije. Od početka primjene 1948. godine, organizacija i provođenje mirovnih operacija bila je gotovo više od četrdeset godina ekskluzivno pravo UN-a. Međutim, povećavanjem broja mirovnih operacija i kompleksnosti izazova koji su se pojavili u njihovoj provedbi, UN je počeo surađivati i koristiti kapacitete regionalnih međunarodnih organizacija, kao što su Europska unija, Organizacija za europsku sigurnost i suradnju, Afrička unija, NATO i druge.<sup>1</sup> U tom se procesu mijenja i konfiguracija operacija održavanja mira, sa klasičnog *peacekeepinga* koji je prevladavao za vrijeme Hladnog rata prema višedimenzionalnim mirovnim operacijama (*Multi-dimensional peacekeeping operations*).

U provedbi ovih kompleksnih operacija sudjeluju razne međunarodne organizacije kao i drugi institucionalni dionici, uključujući i civilnu policijsku komponentu koju čine policijski službenici iz različitih zemalja. Organizacija i unutarnji ustroj policije kao i njezin funkcionalni aspekt djelovanja u okviru svojih nacionalnih granica, interno je pitanje svake države. Intenziviranjem međunarodnih odnosa i njihovom institucionalizacijom, države se obvezuju na međusobnu suradnju po pitanju uzajamnog doprinosa osiguravanju kolektivne sigurnosti i mira u svijetu. Da bi suradnja u slučaju provedbe mirovne operacije bila uspješna, nužno je da svi sudionici, uključujući

1 O glavnim međunarodnim organizacijama uključenim u provedbu mirovnih operacija v. Bellamy i Williams, 2008: 301-321. Usp. i In Control: A Practical Guide for Civilian Experts Working in Crisis Management Missions; ENTRi Handbook. Berlin, Center for International Peace Operations (ZIF), 2013: 29-69.

i policijske službenike, poštuju i primjenjuju međunarodne standarde postupanja, kao i mandat za provođenje konkretne mirovne operacije.

Cilj rada je dati odgovor na pitanja koliki je doprinos policijskih službenika u međunarodnim mirovnim operacijama ispunjavanju mandata i pomoći državi u kojoj su u mirovnoj operaciji. Na primjeru studije slučaja Istočnog Timora, gdje je u razdoblju od 1999. do 2012. provedeno sedam međunarodnih operacija različitog profila, istražiti će se kakvo je mjesto i ulogu u njihovoj provedbi imala policijska komponenta. Kod odabira studije slučaja, rukovodili smo se i činjenicom da su hrvatski policijski službenici svojim sudjelovanjem doprinijeli uspješnoj provedbi mirovnih operacija u ovoj otočnoj azijskoj državi.

U radu se polazi od pretpostavke da je širenje koncepta sigurnosti nakon Hladnog rata utjecalo i na promjenu organiziranja i provođenja mirovnih operacija Ujedinjenih naroda, što je podrazumijevalo, ne samo uspostavu, nego i izgradnju mira, zbog čega su u operacije u pravilu bile uključene i policijske snage o čijem djelovanju je u značajnoj mjeri ovisila izgradnja mira i uspješan završetak mirovnih operacija. Iako bi za provjeru ove pretpostavke trebalo analizirati više mirovnih operacija, u ovom radu će biti analizirana samo operacija Ujedinjenih naroda u Istočnom Timoru primjenom metode studije slučaja. Pouzdanost spoznaja ovom metodom osigurat će se utvrđivanjem širih pravilnosti u kojima se kreće slučaj, izborom slučaja kao uzorka, strogim definiranjem pojmova te pažljivim i stručnim provođenjem svih metodičkih postupaka i faza istraživanja. Važna pretpostavka za primjenu ove metode je sudjelovanje jednog od autora u istraživanoj mirovnoj misiji, zbog čega je primijenjena ne samo metoda analize dokumenata, nego i metoda promatranja.

49

Dalibor Franulović i  
Siniša Tatalović  
*Uloga policije u provedbi  
međunarodnih mirovnih  
operacija i misija –  
studija slučaja Istočni  
Timor*

## Pravno-politički okvir provođenja međunarodnih mirovnih operacija

U temeljnom pravnom aktu za funkcioniranje svih aktivnosti UN-a, Povelji Ujedinjenih naroda (dalje u tekstu: Povelji) iz 1945. godine,<sup>2</sup> mirovne operacije nigdje se izrijeком ne navode.<sup>3</sup> No, već 1948. godine UN pokreće mirovnu aktivnost u cilju sprječavanja daljnjih napetosti između Izraela i Palestine (UNTSO – *United Nations Truce Supervision Organization*), što će postati prva službena mirovna operacija.<sup>4</sup> Tije-

2 Povelja UN-a sa Statutom Međunarodnog suda u izvorniku na engleskom jeziku i u prijevodu na hrvatski jezik objavljena je u NN – međunarodni ugovori 15/93.

3 Treba istaknuti da do danas u stručnoj literaturi ne postoji suglasje kako definirati mirovne operacije. O različitim načinima definiranja mirovnih operacija/misija v. Jakešević, 2012: 23-33, 59-64., Filipović, 2015, Bilandžić, 2008.

4 Pregled svih mirovnih operacija u organizacije UN-a v. <http://www.un.org/en/peacekeeping/resources/statistics/factsheet.shtml> (14.11.2016.).

kom Hladnog rata, odnosno do kraja 1980-tih godina, mirovne operacije imale su zadatke usmjerene na održavanje i nadgledanje prekida neprijateljstava između strana u sukobu ("klasični" *peacekeeping*), koji se razvijao na temelju principa postavljenih nakon pokretanja UNEF-a (*United Nations Emergency Force*) 1956. godine u Egiptu.<sup>5</sup> Uslijed promjena na međunarodnoj sceni, tijekom devedesetih godina prošlog stoljeća pred UN se počinju postavljati sve složeniji zahtjevi koji se odnose na provedbu kompleksnih mirovnih sporazuma i uspostavu održivog stupnja javne sigurnosti na terenu neposredno nakon sukoba. Time se mijenja i konfiguracija operacija održavanja mira, sa klasičnog *peacekeepinga* prema višedimenzionalnim mirovnim operacijama (*Multi-dimensional peacekeeping operations*). U drugoj polovici 1990-tih pokreću se složene prijelazne međunarodne uprave (*Transitional Authority*) na teritoriju Bosne i Hercegovine, Hrvatske, Kosova i Istočnog Timora.<sup>6</sup> Osim navedenih tipova mirovnih operacija, UN-a je pokrenuo i niz specijalnih političkih misija (*Special Political Mission*).<sup>7</sup>

Promjena strukture mirovnih operacija zahtijevala je i prilagodbu mjera koje se mogu poduzimati u njihovoj provedbi. Tako su tokom vremena, osim *peacekeepinga* razvijene i druge mirovne aktivnosti kao što su: *Conflict-prevention measures* – mjere sprječavanja sukoba, *Peace-making* – uspostava mira, *Peace enforcement* – nametanje mira i *Peace-building (Post-conflict Peacebuilding and Preventing relapse to Conflict)* – skraćeno, izgradnja mira.<sup>8</sup> Mjere koje se ubrajaju u sprječavanje sukoba usmjerene su ponajprije na diplomatske aktivnosti ili preventivno raspoređivanje mirovnih snaga, kako bi se strane odvratile od mogućeg sukoba. Uspostava mira obuhvaća diplomatske aktivnosti usmjerene na uspostavu pregovora ili mirovnog sporazuma između stranaka kada sukob već traje. Nametanje mira uključuje upotrebu sile i vojno-policijskih snaga u ostvarivanje mandata dobivenog od Vijeća sigurnosti. Izgradnja mira je proces koji uključuje različite aktivnosti s ciljem da se smanji opasnost od ponovnog konflikta i kako bi se društvo i institucije osposobili za samostalno funkcioniranje nakon završetka sukoba (Bellamy i Williams, 2008:15, usp. i Jakešević,

5 Filipović ističe posebnu važnost "svetog trojstva" u *peacekeepingu* u režiji UN-a. Radi se o osnovnim načelima provedbe mirovnih operacija: 1. Nazočnost *peacekeeping* operacije mora biti temeljena na pristanku svih strana u sporu, 2. Nepriistranost u sukobu, 3. Korištenje sile-oružja jedino u samoobrani (Filipović, 2015: 27). Za daljnji razvoj osnovnih načela i principa v. Greener, 2009., Langholtz, 2010.

6 O osnovnim karakteristikama prijelazne međunarodne teritorijalne uprave kao posebnog tipa mirovnih operacija v. Krakić, 2011., Stahn, 2008., Wilde, 2008., Caplan, 2002.

7 Za sažeti prikaz v. Introduction to United Nations Peacekeeping, Core Pre-Deployment Training Materials, (2009), UN DPKO, Unit 1 – Part 1, str. 31 – 40. Detaljno sa primjerima pojedinih mirovnih aktivnosti v. Bellamy i Williams, 2010: 153-278.

8 Prijevodi za navedene mjere s engleskog prema: Gačić, 2010: 307 i 1173.

2012: 64-67). Za navedene mjere karakteristično je da su granice među njima često nejasne i da je na terenu tijekom provedbe moguće njihovo preklapanje (v. šire Langholtz, 2010: 23-43, usp. Franulović i Tadić, 2016: 180).

U mnogim slučajevima, Vijeće sigurnosti UN-a kao nadležno tijelo za odlučivanje o pokretanju mirovne operacije, provođenje navedenih mjera prenosi na regionalne organizacije i agencije kao što su EU, NATO, Afrička unija i druge (Jakešević, 2012: 66). U slučaju angažiranja regionalnih organizacija, UN i dalje zadržava pravo određivanja mandata operacije donošenjem posebne Rezolucije, čime praktično delegira nadležnost za njeno provođenje. Na taj se način regionalne organizacije obvezuju primjenjivati principe i pravila postupanja propisana od strane UN-a, što omogućuje ostvarivanje visokog stupnja podudarnosti i standardizacije aktivnosti vezanih za provedbu mirovnih operacija bez obzira koja ih organizacija na terenu provodi.

### Mjesto i uloga policije u provedbi mirovnih operacija

“Policajska funkcija i posebno međunarodna policijska suradnja bitna su pretpostavka učinkovitog suprotstavljanja novim izazovima ugrožavanja međunarodne i nacionalne sigurnosti. Po opsegu i učestalosti svoje djelatnosti, kao i zbog humane misije koju policija ima, međunarodni policijski odnosi zauzimaju izuzetno značajno mjesto u suvremenim međunarodnim odnosima promatranim u njihovoj ukupnosti. Stoga se može reći kako međunarodni policijski odnosi predstavljaju jedno od područja međunarodnih odnosa” (Jurašić, 2009: 9). Međunarodna policijska suradnja provodi se na bilateralnoj, ali i multilateralnoj razini u okviru različitih međunarodnih organizacija. Posebno je značajno djelovanje policijskih snaga u mirovnim operacijama Ujedinjenih naroda. Prve mirovne operacije u čijem su se sastavu nalazili i policijski službenici bile su ONUC u Kongu (*United Nations Operation in the Congo*, 1960-1964), te UNFICYP (*United Nations Peacekeeping Force in Cyprus*) na Cipru 1964. godine.<sup>9</sup> Kako bi se napravila razlika u odnosu na pripadnike vojne policije koji su također bili u sastavu mirovnih operacija, od 1964. godine se za policijske službenike uključene u provedbu mirovnih operacija počinje koristiti naziv CIVPOL (*Civilian Police*), civilna policija UN-a (Anderholt, 2012: 19). Završetkom Hladnog rata povećava se broj pokrenutih mirovnih operacija, čime se povećava i broj angažiranih policijskih službenika.<sup>10</sup>

9 UNFICYP je najstarija mirovna operacija u kojoj sudjeluju policijski službenici, a koja je još uvijek aktivna. <http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/unficyyp/facts.shtml> (25.11.2016.)

10 Između 1989. i 1994., pokrenuto je 20 novih mirovnih operacija povećavajući ukupni broj angažiranog osoblja s 11 000 na 75 000. Usp. <http://www.un.org/en/peacekeeping/operations/surge.shtml> (25.10.2016.)

Do kraja 1994. godine predstavnici CIVPOL-a sudjelovali su u mirovnim operacijama u Angoli, Bosni i Hercegovini, Hrvatskoj, Kambodži, El Salvadoru, Haitiju, Mozambiku, Makedoniji i drugdje, u ukupnom broju od 1.677 policijskih službenika.<sup>11</sup> Uloga pripadnika CIVPOL-a uglavnom se odnosila na poslove definirane skraćenicom "SMART", što bismo u prijevodu mogli označiti kao: podržavanje ljudskih prava, nadgledanje lokalne policije, savjetovanje i trening lokalne policije za izvršavanje zadataka u duhu najbolje prakse i poštivanja ljudskih prava te izvještavanje UN-a o incidentima.<sup>12</sup>

Prekretnicu u određivanju potreba za adekvatno obavljanje svih vrsta i razina poslova vezanih za mirovne operacije, označilo je izvješće "Report of the Panel on United Nations Peace Operations" Vijeću sigurnosti 13. studenog 2000. godine.<sup>13</sup> Temeljem navedenog izvješća u narednom su razdoblju izvršene reforme u cilju organizacijskog osnaživanja struktura UN-a zaduženih za provedbu mirovnih operacija te standardizacije postupaka regrutacije i selekcije, obuke, upućivanja i postupanja policijskih službenika na području operacija. Također, prvi put su specificirani i razrađeni zadaci te odgovornosti pripadnika civilne policije, koji se odnose na slijedeće: savjetovanje i izvještavanje; reformiranje i restrukturiranje lokalnih policijskih službi; trening, mentoriranje, prenošenje policijskih vještina i povećavanje policijskih kapaciteta; ustrojavanje novih nacionalnih policijskih službi te obavljanje izvršnih policijskih poslova i ovlasti.<sup>14</sup>

Daljnja razrada svih aspekata pripreme i sudjelovanja policijskih službenika u mirovnim operacijama UN-a izvršena je donošenjem dokumenta "Guidelines for United Nations Police Officers on assignment with Peacekeeping operations" 2007. godine.<sup>15</sup> Ovaj dokument (Smjernice) uvodi novi naziv za pripadnike policijske komponente – iz CIVPOL-a u UNPOL (*United Nations Police Officers*).<sup>16</sup> Sljedeće 2008.

11 History of United Nations Police. <https://www.un.org/en/peacekeeping/sites/policy/history.shtml> (25.11.2016.). Za detaljni prikaz sudjelovanja policijskih službenika u mirovnim operacijama UN-a u razdoblju 1995. – 2014. v. Franulović i Tadić, 2016: 182.

12 V. "A Trainers Guide on Human Rights for CIVPOL Monitors", Centre for Human Rights in cooperation with the Department of Peacekeeping Operations, 1995. v. i Bellamy i Williams, 2008: 378.

13 Ovo se izvješće u stručnoj literaturi naziva "Brahimijevo izvješće", prema voditelju radne skupine za izradu Izvješća Lakhadaru Brahimiju. O tome v. [http://www.un.org/en/events/pastevents/brahim\\_report.shtml](http://www.un.org/en/events/pastevents/brahim_report.shtml) (27.10.2016.).

14 Usp. Handbook on Multidimensional Peacekeeping Operations, (2003). New York, Department of Peacekeeping Operations, str. 83- 94.

15 Dostupno na: [http://www.un.org/en/peacekeeping/sites/policy/documents/pkop\\_unpol\\_guidelines\\_062010.pdf](http://www.un.org/en/peacekeeping/sites/policy/documents/pkop_unpol_guidelines_062010.pdf) (28.10.2016.)

16 "Guidelines for Formed police units on Assignment with Peace operations" DPKO/PD/2006/00015. [http://www.un.org/en/peacekeeping/sites/policy/documents/formed\\_police\\_unit\\_guidelines\\_052010.pdf](http://www.un.org/en/peacekeeping/sites/policy/documents/formed_police_unit_guidelines_052010.pdf) (27.10.2016.). Detaljno o uvjetima i postupku regrutiranja za Mirovne operacije UN-a v. [http://www.un.org/en/peacekeeping/sites/policy/documents/formed\\_police\\_unit\\_guidelines\\_052010.pdf](http://www.un.org/en/peacekeeping/sites/policy/documents/formed_police_unit_guidelines_052010.pdf)



godine, UN objavljuje novi priručnik *United Nations Peacekeeping Operations, Principles and Guidelines*<sup>17</sup> (poznato kao “*Capstone Doctrine*”), u kojem se objedinjuju i definiraju principi, karakteristike i osnovne nadležnosti svih segmenata organizacije uključenih u provedbu koncepta mirovnih operacija UN-a.<sup>18</sup> U dosad provedenim mirovnim operacijama najširi raspon poslova i ovlasti policijske komponente prisutan je u višedimenzionalnim operacijama, kao i prijelaznim međunarodnim upravama: od promatračkih do prisilnih vojno-poli-cijskih mjera, od obavljanja sveobuhvatnih izvršnih ovlasti i poslova policije do uspostavljanja, uvođenja u operativnu funkciju i upravljanja državnim institucijama (primjerice novoformiranim policijskim jedinicama).<sup>19</sup> Većinu navedenih poslova predstavnici CIVPOL-a/UN-POL-a obavljali su tijekom provođenja mirovnih operacija u Istočnom Timoru, što će biti prikazano u studiji slučaja.

### Studija slučaja Istočni Timor

Demokratska Republika Timor-Leste, u hrvatskom prijevodu Istočni Timor,<sup>20</sup> država je u Jugoistočnoj Aziji ukupne površine 15,410 km<sup>2</sup>, podijeljena na 13 okruga s oko 1.167 000 stanovnika (prema popisu stanovništva iz 2015.), koja je samostalnost stekla 2002. godine. Smještena 640 km sjeverozapadno od grada Darwina u Australiji, obuhvaća istočni dio otoka Timor, manje susjedne otoke Atauro i Jako, kao i područje posebne enklave Oecusse.<sup>21</sup> Povijest ove zemlje obilježena je stoljetnom portugalskom kolonijalnom upravom. Prvi portugalski trgovci na otok Timor stigli su početkom 16. stoljeća. Kolonija Portugalski Timor proglašena je 1702. godine, a potom je 1769. godine osnovan

[un.org/en/peacekeeping/sites/police/requirements.shtml](http://un.org/en/peacekeeping/sites/police/requirements.shtml) (28.10.2016.). O statusu policijskih službenika uključenih u mirovne operacije v. Franulović i Tadić, 2016: 183-184.

- 17 United Nations Peacekeeping Operations, Principles and Guidelines, (2008). New York, Department of Peacekeeping Operations, Department of Field Support
- 18 U daljnjem razdoblju ovo postaje temeljni priručnik i vodič za obuku budućih pripadnika misija, kao i administrativnog osoblja u sjedištima organizacije. Posebno o treningu za sudjelovanje u mirovnim operacijama UN-a v. <http://research.un.org/en/peacekeeping-community/Training> (27.10.2016.). Usp. Cutillo, 2013.
- 19 Više o tome što UNPOL radi na terenu v. <http://www.un.org/en/peacekeeping/sites/police/work.shtml> (2.11.2016.).
- 20 Prema čl. 13. Ustava Istočnog Timora, u državi su u službenoj uporabi dva jezika: Tetum i Portugalski. Otuda i dva službena imena države Republika Demokratika Timor Lorosa'e i Republica Democratica de Timor-Leste, eng. The Democratic Republic of Timor-Leste, skraćeno East Timor. [http://timor-leste.gov.tl/wp-content/uploads/2010/03/Constitution\\_RDTL\\_ENG.pdf](http://timor-leste.gov.tl/wp-content/uploads/2010/03/Constitution_RDTL_ENG.pdf) (3.10.2016.). Usp. i Bakotić, 2012: 18.
- 21 <http://timor-leste.gov.tl/?p=547&lang=en> (3.10.2016.)

i glavni grad Dili (v. Fox, 2000: 6-10). Otok je 1916. godine podijeljen između Portugala i Nizozemske Istočne Indije, čime je uspostavljena međunarodna granica Istočnog Timora. Opća skupština UN-a rezolucijom 1542(XV) od 15. prosinca 1960. godine, Istočni Timor je definirala kao nesamoupravno područje (*Non Self-Governing Teritory*), pri čemu su Portugalu određene administrativne ovlasti za upravljanje.<sup>22</sup> Tijekom 1975. godine, kao dio šireg procesa portugalske dekolonijalizacije, u zemlji se održavaju demokratski izbori, uslijed kojih dolazi do oružanog sukoba i građanskog rata. Na jednostrano proglašenje neovisnosti 28. studenog 1975. godine Indonezija je odgovorila vojnom invazijom, okupacijom te aneksijom.<sup>23</sup> Okupacija je trajala naredne dvadeset i četiri godine i bila je obilježena nasiljem i brutalnošću prema domaćem stanovništvu, raseljavanjem i velikim ljudskim žrtvama.<sup>24</sup> Uslijed ekonomske krize i stalnih prosvjeda u provinciji, indonezijske vlasti su 1998. godine stanovnicima Istočnog Timora ponudile da se na referendumu izjasne žele li ostati autonomna provincija unutar Indonezije ili biti neovisna država.<sup>25</sup> Po objavi rezultata u zemlji su izbili nemiri, što je bio povod da međunarodna zajednica intervenira i da u daljnjem razdoblju, do kraja 2012. godine, provede sedam različitih mirovnih operacija i misija pri čemu su bitnu ulogu imali i predstavnici međunarodne policijske komponente.

### *Međunarodne mirovne operacije i misije od 1999. do 2006. godine*

Međunarodna zajednica nije priznala indonezijsku okupaciju radi čega je Istočni Timor i dalje imao status Nesamoupravnog područja. Stoga je 5. svibnja 1999. godine između Indonezije, Portugala i UN-a postignut sporazumom kojim je predviđeno da organizaciju, provedbu i nadzor referenduma preuzme UN, na način da se organizira posebna međunarodna misija (Smith i Dee, 2003:42-43). Slijedom postignutog sporazuma, Rezolucijom 1246 od 11. lipnja 1999. uspostavljena je posebna politička misija UN-a **UNAMET** (*United Nations Assistance Mission in East Timor*), s mandatom da se registriraju sposobni glasa-

22 Usp. Rezoluciju 1542(XV), <http://www.un.org/documents/ga/res/15/ares15.htm> (3.10.2016.)

23 Invazija Istočnog Timora nazvana "Operasi Seroja" počela je 07. prosinca 1975. godine. O razlozima za nepodupiranje neovisnosti i Indonezijske invazije v. Schwarz, 1994: 207.

24 U statističkim izvještajima o žrtvama za razdoblje 1974-1999. navode se podaci o minimalno 102.800 smrtnih slučajeva, od čega oko 18.600 ubojstava i oko 84.200 smrti uslijed ranjavanja, bolesti i gladi. Usp. Silva i Ball, 2006. Dostupno na: <https://hrdag.org/content/timorleste/Benetech-Report-to-CAVR.pdf> (4.10.2016.).

25 O stanju u odnosima Indonezije i Istočnog Timora do sredine 1999. godine v. Pietsch, 2010: 13 – 17. Usp. i Taylor, 2004.

či, te pripremi i provede referendum. U misiji je sudjelovalo oko 1000 pripadnika, među kojima je bilo i 280 civilnih policijskih službenika u ulozi savjetnika i nadzornika indonezijskim kolegama pri provedbi referenduma.<sup>26</sup> Referendum je održan 30. kolovoza 1999. godine. Službeni rezultati, prema kojima je 78,5% glasova bilo za neovisnost,<sup>27</sup> bili su u potpunoj suprotnosti s očekivanjima Indonezije te povod za organiziranu kampanju nasilja i uništenja javne i privatne infrastrukture od strane pro-indonezijskih milicija, vojnika, kao i podupiratelja tadašnjeg indonezijskog režima. Shodno tome, nije bilo pokušaja niti namjere službenih tijela vlasti da se suprotstave ili spriječe nasilje, pri čemu su mnogi po objavi rezultata napustili zemlju.<sup>28</sup> U navedenim okolnostima, većina osoblja UNAMET-a bila je evakuirana u australski grad Darwin.

Kako bi se zaustavilo nasilje i ponovno uspostavili mir i sigurnost, Vijeće sigurnosti 15. rujna 1999. godine donosi Rezoluciju 1264 kojom odobrava upućivanje multinacionalnih vojnih snaga na Istočni Timor, **INTERFET** (*The International Force for East Timor*). Radilo se o mirovnoj operaciji uspostave mira (*peace enforcement*) u skladu s Poglavljem 7. Povelje Ujedinjenih naroda,<sup>29</sup> kojim se predviđa mogućnost primjene sile u slučaju da određena situacija predstavlja opasnost ili prijetnju miru i sigurnosti.<sup>30</sup> Međunarodne koalicijske snage pod vodstvom Australije sastavljene od vojnika iz dvadeset i dvije države, započele su razmještanje 20. listopada 1999. godine.<sup>31</sup> Neposredno nakon početka operacije, zaustavljeno je daljnje nasilje te je uspostavljen održivi stupanj mira i sigurnosti u svim okruzima. Time je otvorena mogućnost da se organizira mirovna misija s ciljem preuzimanja odgovornosti za upravljanje državnim i javnim institucijama, što je i učinjeno pokretanjem nove misije **UNTAET** (*United Nations Transi-*

26 Usp. T. 2. Rezolucije 1246: [http://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=S/RES/1246\(1999\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1246(1999)), (6.10.2016.)

27 Pojediniosti i rezultate referenduma v. <http://www.un.org/press/en/1999/19990903.sc6721.html> (6.10.2016.)

28 Usp. <https://www.theguardian.com/world/1999/sep/05/indonesia.easttimor1> (6.10.2016.)

29 V. Gl. 7. (Djelovanje u slučaju prijetnje miru, narušenja mira i čina agresije) Povelje Ujedinjenih naroda. NN – međunarodni ugovori 15/93. Usp. Knoll, 2008: 48.

30 INTERFET “was conferred with a Chapter VII mandate and was tasked with restoring peace and security and assisting in the provision of humanitarian relief” – UN Security Council Resolution 1264, S/RES/1264, 1999, Article 2. [http://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=S/RES/1264\(1999\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1264(1999)) (6.10.2016.). Mogućnost raspoređivanje stranih vojnika na teritoriju Istočnog Timora bila je sadržana u Sporazumu od 5. svibnja kojim je Indonezija pristala da se izvrši prijenos ovlasti za održavanje javne sigurnosti sa Indonezije na UN u slučaju da se na referendumu odbije prijedlog o autonomiji, što se nakon objave rezultata i dogodilo.

31 O planiranju, pripremi, razmještanju, snazi u ljudstvu i tehnici međunarodnih intervencijskih snaga (INTERFET), vidi šire Stevens, 2007.

*tional Administration in East Timor*), temeljem Rezolucije 1272 od 25. listopada iste godine. Ova misija bila je višedimenzionalna te mnogo veća i kompleksnija od UNAMET-a, s bitno drugačijim i širim mandatom koji je imao osnovnu intenciju pripremili Istočni Timor za održivu neovisnost (Stahn, 2008: 332-347, Smith i Dee, 2003: 18-19). To je uključivalo mnoge specifične zadatke (v. Krakić, 2011: 1062), pri čemu je glavni preduvjet bio osiguravanje sigurnosti i poštivanja zakona i reda.<sup>32</sup> Stoga je vojna komponenta INTERFET-a nastavila obavljati svoje poslove sigurnosnog karaktera do 14. veljače 2000. godine kada je vojno zapovijedanje preneseno na novoosnovane UN-ove jedinice UNTAET – PKF (*Peace-Keeping Force*).

Jedna od temeljnih komponenti nove mirovne operacije bila je i ona policijska, sastavljena od 1640 međunarodnih policajaca (CIVPOL). S obzirom na to da je dotadašnja indonezijska policija bila raspuštena, pripadnici CIVPOL-a dobili su mandat za provođenje izvršnih policijskih ovlasti, ali i formiranje nove nacionalne policijske organizacije. U tom cilju početni koraci bili su regrutacijski i selekcijski postupci,<sup>33</sup> nakon čega je 27. ožujka 2000. godine na nacionalnoj policijskoj akademiji pokrenuta tromjesečna obuka za 1700 novih policijskih kandidata. U isto vrijeme je 370 bivših indonezijskih policajaca bilo integrirano u nove policijske snage putem intenzivnog četverotjednog tečaja. Međutim, zbog malobrojnosti novoosnovanih policijskih snaga, kao i nedovoljne obučenosti za samostalni rad, izvršne policijske ovlasti i dalje su bile u nadležnosti CIVPOL-a.<sup>34</sup> Nacionalna policijska organizacija “*Policia Nacional de Timor-Leste*” (dalje u tekstu: PNTL) osnovana je u kolovozu 2001. godine.<sup>35</sup> Time je uspješno realiziran jedan od osnovnih ciljeva mandata policijske komponente. Prijelazna međunarodna uprava, odnosno mandat misije UNTAET završen je proglašenjem neovisnosti Istočnog Timora 20. svibnja 2002. godine. Međutim, slabi i nedovoljni institucionalni i kadrovski kapaciteti zahtijevali su daljnju prisutnost međunarodne zajednice i pomoć novoformiranim tijelima državne vlasti u njihovom daljnjem razvoju i osnaživanju.

Zbog toga se Rezolucijom 1410 od 17. svibnja 2002. godine osniva nova mirovna misija **UNMISSET** (*Mission of Support to East Timor*) s mandatom da se osigura i pruži pomoć glavnim administrativnim strukturama kritičnim za sposobnosti i političku stabilnost zemlje, da

32 Indonezijska prisutnost u Istočnom Timoru okončana je 1. studenog 1999. godine, kada sve izvršne i upravne ovlasti u državi preuzima UNTAET.

33 V. Guidelines on Selection Criteria for Timor Lorosa'e Police Recruits, Approved by Commissioner of CIVPOL, March 2001

34 O tome vidi šire: A Review of Peace Operations: A Case for Change: East Timor. Conflict, Security and Development Group, King's College, London, 10 March 2003.

35 Više o sustavu obuke, problemima u provedbi treninga, strukturi instruktora i regruta v. Mobekk, 2003: 7, Usp. i Wassel, 2014: 13.

se osigura javna sigurnost i održavanje mira te pomogne razvoj i uspostava PNTL-a.<sup>36</sup> Time se uloga UN-a u odnosu na UNTAET promijenila, te je izravno upravljanje teritorijem zamijenjeno pružanjem pomoći i savjetovanjem. U slučaju CIVPOL-a to se očitovalo u nastavku održavanja izvršnih policijskih ovlasti i obuke. Tako je uz pomoć međunarodnih policijskih trenera i instruktora do sredine 2003. godine gotovo 3000 policajaca završilo planirani program obuke i bilo osposobljeno za obavljanje redovnih policijskih funkcija (Armstrong *et al*, 2012: 5). Izvršne policijske ovlasti i samostalno obavljanje policijskih poslova pripadnici PNTL-a preuzeli su 20. svibnja 2004. godine, dok su preostali pripadnici CIVPOL-a ostali u svojstvu savjetnika i tehničkih eksperata. U misiji je u početku bilo raspoređeno 1250 pripadnika CIVPOL-a, da bi se u razdoblju koje je slijedilo taj broj smanjivao kako je prestajala potreba za njima, uslijed postupnog jačanja i povećanja broja pripadnika nacionalne policije te preuzimanja izvršnih ovlasti za obavljanje policijskih poslova.<sup>37</sup> Navedeno smanjivanje broja pripadnika CIVPOL-a može se dovesti u izravnu vezu s uspješnim izvršenjem mandata koji se odnosio na obuku nacionalne policije Istočnog Timora i pružanje pomoći u postupnom procesu preuzimanja svih policijskih poslova i ovlasti.

Misija je nakon 3 godine završena u svibnju 2005. godine<sup>38</sup> uz istovremeno osnivanje nove specijalne političke misije **UNOTIL** (*United Nations Office in Timor-leste*), temeljem Rezolucije 1599 od 28. travnja, s početkom primjene od 20. svibnja 2005. godine u trajanju od godine dana. Mandat misije odnosio se na potporu razvoju ključnih državnih institucija, uključujući nacionalnu policiju (PNTL), za što je odobreno angažiranje posebnih savjetnika, među kojima i šezdeset policijskih savjetnika za pitanja razvoja granične policije.<sup>39</sup> Međutim, početkom 2006. godine određene grupe profesionalnih vojnika, većinom sa zapada zemlje, pokreću štrajk tvrdeći da su diskriminirani u svojim pravima. Radi sudjelovanja u štrajku 591 vojna osoba otpuštena je iz službe, što je izazvalo krizu uslijed koje su se počele širiti naponi i sukobi, uključujući i one između vojske i policije.<sup>40</sup> Kao odgovor na krizu, a slijedom zahtjeva Vlade Istočnog Timora upućenog Vijeću sigurnosti 24. svibnja 2006. godine, uslijedila je nova međunarodna

36 Usp. točku 2. Rezolucije 1410. [http://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=S/RES/1410\(2002\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1410(2002)), (20.10.2016.)

37 Usp. <http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/past/unmisset/background.html> (7.10.2016.)

38 UNMISSET je osnovan na razdoblje od godinu dana, da bi Rezolucijom 1480 bio produljen za još dvanaest, Rezolucijom 1543 za šest te 1573 za dodatnih šest mjeseci. Usp. navedene Rezolucije, <http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/past/unmisset/mandate.html> (7.10.2016.)

39 Usp. Rezoluciju 1599: [http://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=S/RES/1599\(2005\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1599(2005)) (7.10.2016.)

40 O navedenoj krizi 2006. v. šire Ofstad, 2012: 3-21.

operacija u vidu raspoređivanja intervencijskih snaga *International Stabilization Force* (ISF). Temeljem prethodnog Sporazuma o angažiranju u intervenciji, vojno-policijske postrojbe upućene su iz Portugala, Australije, Novog Zelanda i Malezije. ISF se fokusirao na razdvajanje grupa u sukobu i na stabilizaciju stanja. Mandat UNOTIL-a radi nemira produljen je do 20. kolovoza 2006. godine.<sup>41</sup> Kriza se odrazila na urušavanje svih elemenata držane i javne uprave, uključujući i postojeći policijsko-sigurnosni aparat, koji uslijed unutarnjih previranja nije uspijevao ispunjavati osnovne sigurnosne zahtjeve. U takvim uvjetima mali broj policijskih savjetnika UN-a nije mogao bitno doprinijeti razvoju granične policije. Rješenje je pronađeno u redefiniranju uloge UN-a u Istočnom Timoru i pokretanju nove, prema materijalnim i kadrovskim kapacitetima, kompleksne višedimenzionalne mirovne operacije.

### *Višedimenzionalna mirovna operacija UNMIT 2006 – 2012.*

Rezolucijom Vijeća sigurnosti 1704 od 25. kolovoza 2006. godine uspostavljena je mirovna misija **UNMIT** (*The United Nations Integrated Mission in Timor-Leste*), koja je trajala šest godina. UNMIT je dobila vrlo široki mandat za djelovanje.<sup>42</sup> Policijsku komponentu misije sačinjavalo je ukupno 1608 policijskih službenika, uključujući i četiri posebne formirane policijske jedinice (eng. *Formed Police Units*, dalje u tekstu: FPU), iz Bangladeša, Malezije, Pakistana i Portugala, koje su brojale ukupno 638 policijskih službenika.<sup>43</sup> Mandatom je predviđeno da predstavnici UNPOL-a imaju, između ostalog, izvršne ovlasti nad provedbom policijskih poslova i ovlasti, da pružaju pomoć pripadnicima PNTL-a u obavljanju redovnih poslova, trening unutar svih

41 V. Rezoluciju 1677.

42 Mandat UNMIT-a je, među ostalim, uključivao: potporu Vladi i drugim relevantnim državnim institucijama u njihovoj konsolidaciji, jačanja kulture demokratskog upravljanja i održavanja političkog dijaloga; pomoć u restrukturiranju cjelokupnog sektora sigurnosti, kao i koordinaciju svih sastavnih komponenti misije sa UN-ovim agencijama i drugim relevantnim partnerima u cilju maksimalnog angažmana u izgradnji institucionalnih kapaciteta nakon sukoba koji su zahvatili zemlju, te sudjelovanje u pripremi i provedbi predsjedničkih i parlamentarnih izbora. Usp. Rezoluciju 1704. Vidjeti i:

<http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/past/unmit/mandate.shtml> (11.10.2016.)

43 FPU jedinice sastavljene su od 120-140 policijskih službenika, sa vlastitim zapovjednim kadrom te vojno-policijskim ustrojem na vodove i desetine. Tri su osnovne funkcije FPU na području mirovne operacije. Primarno služe kao jedinice za uspostavu i održavanje javnog reda, zatim pružanje zaštite za osoblje i imovinu UN-a na području mirovne operacije, i treće, pružanje pomoći ostalim dijelovima policijske komponente u slučaju potrebe angažiranja na poslovima koji iziskuju visok rizik u postupanju. V. šire: *Formed Police Units in United Nations Peacekeeping Operations*, United Nations Department of Peacekeeping Operations, Department of Field Support, Ref. 2009.32, March 2013. usp. i Hansen 2011: 2.

sastavnica policijskog sustava, pomoć pri institucionalnoj organizaciji te osiguranju i provedbi narednih izbora.<sup>44</sup> Između predstavnika UN-a i Istočnog Timora 1. prosinca 2006. godine potpisan je posebni sporazum kojim su precizirani termini, ovlasti i postupanje pripadnika UNPOL-a i PNTL-a. Ovaj sporazum je tijekom trajanja mandata UNMIT-a bio temeljni dokument o njihovim međusobnim pravima i obvezama.<sup>45</sup>

Raspoređivanjem pripadnika međunarodnih vojnih snaga (ISF) i nešto kasnije mirovne misije, ukupna sigurnosna situacija u zemlji se poboljšala. Predsjednički i parlamentarni izbori u lipnju 2007. godine provedeni su u relativno mirnoj atmosferi. Međutim, nakon proglašavanja izbornih pobjednika, zatomljena neprijateljstva ponovno su izašla na površinu. Tako je 11. veljače 2008. godine u organizaciji odbjeglih pripadnika vojnih jedinica, na čelu s bivšim zapovjednikom vojne policije, izvršen (neuspjeli) atentat na predsjednika i premijera Istočnog Timora s ciljem destabilizacije zemlje. Nakon ovog događaja Vijeće sigurnosti usvojilo je Rezoluciju 1802 od 25. veljače 2008. godine kojom je produljen mandat misije te su dodatno proširene mogućnosti reforme pravnog sustava, kao i ulaganje napora u daljnjem treningu, institucionalnom razvoju i jačanju PNTL-a.<sup>46</sup> Naredne godine mandat misije je ponovno produljen za godinu dana.<sup>47</sup> Isto se ponovilo početkom 2010. te 2011. godine kada je Rezolucijom 1969 od 24. veljače, između ostalog, naglašena potreba nastavka procesa treninga i pripreme pripadnika nacionalne policije kako bi se osposobili za potpuno preuzimanje odgovornosti za samostalno obavljanje policijskih poslova.<sup>48</sup> Prijenos ovlasti za obavljanje primarnih policijskih odgovornosti sa UNPOL-a na PNTL izvršen je 27. ožujka 2011. godine, što je ujedno označilo otvaranje faze rekonstrukcije postojećeg sustava, te preusmjeravanje fokusa UNPOL-a s obavljanja izvršnih policijskih zadataka na trening.<sup>49</sup>

44 Ibid. t. 4. (c).

45 "Arrangement on the restoration and maintenance of Public Security in Timor-Leste and Assistance to the Reform, Restructuring and Rebuilding of PNTL and the Ministry of Interior" <http://mj.gov.tl/jornal/lawsTL/Other-Docs/policing%20arrangement7.pdf> (12.10.2016.)

46 Usp. t.10. Rezolucije1802, dostupno na: <http://repository.un.org/handle/11176/10675> (12.10.2016.).

47 Rezolucija 1867 od 26. veljače 2009. [http://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=S/RES/1867](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1867) (2009)

48 Osnovne smjernice odnosile su se na poticanje veće uključenosti UNPOL-a u mentoriranju, treningu i povećavanju institucionalnog kapaciteta nacionalne policije. Usp. t. 6. i 7. Rezolucije 1912 [http://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=S/RES/1912\(2010\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1912(2010)). Usp. i t. 7.-9. Rezolucije 1969 [http://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=S/RES/1969\(2011\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1969(2011)). (12.10.2016.).

49 Pojedini u vezi prijenosa ovlasti za obavljanje izvršnih policijskih ovlasti s UNPOL-a na PNTL, kao i proces reforme cjelokupnog sektora sigurnosti s matricom aktivnosti u tranzicijskom razdoblju sadržan je u "Joint transition plan – Preparing a new partnership in a peaceful and stable Timor-Leste" od 19.10.2011. Dostupno na:



Rezolucijom 2037 od 23. veljače 2012. godine prvi put je najavljena mogućnost okončanja misije UNMIT do kraja godine, pod uvjetom da se izborni proces uspješno završi uz neposredno sudjelovanje i pomoć međunarodne zajednice, kao i priprema za samostalno preuzimanje svih izvrših ovlasti za upravljanje zemljom.<sup>50</sup> Nakon uspješno provedenih izbora (dva kruga predsjedničkih izbora održana su 17. ožujka i 16. travnja, dok su parlamentarni izbori održani 7. lipnja 2012.) počela je posljednja faza misije koja je uključivala potpuni prijenos ovlasti i poslova na državne institucije Istočnog Timora, kao i povlačenje svih pripadnika UNPOL-a. Temeljem Izvješća UN-a S/2012/765 od 15. listopada 2012. o provedenim aktivnostima za razdoblje 7. siječnja – 20. rujna 2012. godine konstatiran je planirani napredak u pripremi PNTL-a za samostalno operativno djelovanje.<sup>51</sup> Slijedom navedenog izvješća, 31. listopada 2012. godine, predstavnici UN-a prenijeli su na Vladu Istočnog Timora, a time i na PNTL-a, odgovornost za provedbu kompletnih sigurnosnih poslova.<sup>52</sup> Istovremeno je pokrenut proces povlačenja pripadnika UNPOL-a i drugog osoblja. Krajem godine, točnije 31. prosinca 2012. godine ova mirovna operacija je zatvorena. U provedbi UNMIT-a sudjelovalo je 5119 policijskih službenika iz 43 države.<sup>53</sup> Pripadnici UNPOL-a su u značajnoj mjeri pridonijeli izgradnji svih kapaciteta PNTL-a, primjerice formiranju i osposobljavanju menadžmenta, provedbi operacija, treninga, ali i na drugim područjima. Potvrda da su postavljeni ciljevi uspješno ispunjeni može biti i činjenica da pet godina nakon povlačenja UNPOL-a, Istočni Timor i njegova nacionalna policija koja je ustrojena i obučena uz pomoć međunarodnih policajaca, suvereno i samostalno ispunjava sve sigurnosne zahtjeve koji se očekuju od jedne suvremene policijske organizacije.<sup>54</sup>

<http://unmit.unmissions.org/LinkClick.aspx?fileticket=Tglqm-d9kFo%3D&tabid=12032&language=en-US> (12.10.2016.).

50 Usp. Rezoluciju 2037, [http://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=S/RES/2037](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/2037) (2012)

51 Izvješće UN-a S/2012/765 o provedenim aktivnostima za razdoblje 7. siječnja – 20. rujna 2012., t.24.-31.

[http://www.un.org/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=S/2012/765](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/2012/765) (12.10.2016.). U sigurnosnom smislu, posebni se značaj pridavao osiguravanju provedbe izbora što je bio svojevrsan test za PNTL u pogledu sposobnosti samostalnog obavljanja operativnih policijskih poslova. O tome v. UN Police magazine, Special Timor-Leste edition: Duty Completed, UNDPKO, 19th edition, January 2013. str.13.

52 Šire o ovom događaju v. <https://missaodepaz.com/category/paises-e-missoes-de-paz/timor-leste/> (11.10.2016.)

53 Iz Australije, Bangladeša, Brazila, Kanade, Kine, Hrvatske, Egípta, Salvadora, Fidžija, Gambije, Indije, Jamajke, Japana, Jordana, Kirgistan, Malezije, Namibije, Nepala, Novog Zelanda, Nigerije, Pakistana, Papue, Filipina, Portugala, Južne Koreje, Rumunjske, Rusije, Samoe, Senegala, Singapura, Španjolske, Šri Lanke, Švedske, Tajlanda, Turske, Ugande, Ukrajine, SAD, Urugvaja, Vanuatua, Jemena, Zambije i Zimbabvea. Izvor: [http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/past/unmit/documents/unmit\\_fact\\_sheet\\_11dec2012\\_2.pdf](http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/past/unmit/documents/unmit_fact_sheet_11dec2012_2.pdf) (12.10.2016.)

54 V. <https://www.pntl.tl/> (20.03.2018.)

Od 21. 01. 2005. do 24. 11. 2012. godine u mirovnim operacijama u Istočnom Timoru sudjelovalo je 19 policijskih službenika iz Republike Hrvatske. Za vrijeme mandata (od 6 do 18 mjeseci), policijski službenici mogli su mijenjati pozicije ovisno o osobnim afinitetima te slobodnim mjestima, radi čega je većina obavljala nekoliko različitih poslova. U te poslove ubrajale su se funkcije, kao što su: savjetnik za ustroj i organizaciju policije, voditelj tima za istrage, voditelj tima-savjetnik za mentoriranje, koordinaciju i potporu, voditelj ustrojstvene jedinice (policijske ispostave, postaje), trener-instruktor na nacionalnoj policijskoj akademiji, savjetnik, instruktor i nadzornik u Interventnoj policiji te za FPU jedinice, policijski službenik za temeljnu i prometnu policiju, za poslove neposredne zaštite osoba i dr.<sup>55</sup> Hrvatski policajci su stručno i profesionalno izvršili sve zadatke za koje su bili zaduženi. Time su u okvirima svojih mogućnosti i ovlasti doprinijeli uspješnom izvršavanju mandata mirovne operacije UNMIT, kao i osposobljavanju nacionalne policije Istočnog Timora za samostalno obavljanje svih obveza koje policija ima u samostalnoj i suverenoj državi. O tome svjedoči i citat objave na internetskim stranicama MUP-a od 30. kolovoza 2012. godine: *“Ove su medalje još jedan dokaz da hrvatski policajci, daleko od domovine i razdvojeni od svojih obitelji, u tropskim uvjetima i suočeni s velikim kulturološkim razlikama, svakodnevnim radom, zalaganjem i primjerenim ponašanjem ostvaruju vrhunske radne rezultate i na najbolji način prezentiraju Republiku Hrvatsku”*.<sup>56</sup>

## 61

Dalibor Franulović i  
Siniša Tatalović  
*Uloga policije u provedbi  
međunarodnih mirovnih  
operacija i misija –  
studija slučaja Istočni  
Timor*

## Zaključak

Završetak Hladnog rata i promjene u globalnoj zajednici dovele su do povećanja broja sukoba među državama, ali i unutar pojedinih država. To je utjecalo i na promjene u djelovanju međunarodnih organizacija, posebno Ujedinjenih naroda, u očuvanju svjetskog mira i sigurnosti. Posebno je postala važna prevencija sukoba, njihovo zaustavljanje i saniranje posljedica. U tim procesima sve važniju ulogu su dobivale i policijske snage. Sudjelovanje policijskih službenika u nekoj mirovnoj operaciji određuje se posebnom Rezolucijom Vijeća sigurnosti UN-a. Mandat mirovne operacije definira kakva će biti njihova uloga, zadaci, poslovi i ovlasti. Od prvih mirovnih aktivnosti početkom šezdesetih godina prošlog stoljeća do danas, policijski službenici su obnašali veliki raspon poslova: od nenaoružanih promatrača do upravljanja policijskim organizacijama u njihovom nastajanju i razvoju. U radu ana-

55 Navedeni pregled je napisan prema osobnim saznanjima autora rada, kao i podataka sa internetske stranice ministarstva: <http://www.policija.hr/main.aspx?id=18377> (15.4.2016.). Za cjeloviti prikaz sudjelovanja pripadnika hrvatske policije u mirovnim operacijama v. Franulović i Tadić, 2016: 185-187.

56 <http://stari.mup.hr/main.aspx?id=135259> (20.3.2018.)

lizirana studija slučaja Istočnog Timora na jasan način pokazuje kako je međunarodna zajednica putem provedbe sedam različitih mirovnih operacija u razdoblju od 1999. do 2012. godine bila uključena u procese osamostaljenja nove države te njihove policijske organizacije. Prva mirovna operacija, UNAMET, imala je mandat organiziranja i provedbe referenduma 1999. godine, a angažirani pripadnici CIVPOL-a bili su u ulozi savjetnika i nadzornika indonezijskim kolegama. Međutim, uslijed izbijanja sukoba daljnje aktivnosti su obustavljene te je nakon intervencije međunarodnih snaga INTERFET pod vodstvom Australije, uspostavljena prijelazna međunarodna uprava UNTAET. U toj mirovnoj misiji CIVPOL je imao mandat za provođenje izvršnih policijskih ovlasti te formiranje nove nacionalne policijske organizacije, što je uspješno i ostvareno ustrojavanjem PNTL-a. Ovi zadaci su se nastavili i nakon proglašenja samostalnosti i uspostave nove mirovne misije UNMISSET. Provedbom treninga od strane pripadnika UNPOL-a te posljedično povećanjem kapaciteta PNTL-a za samostalno obavljanje policijskih poslova, postupno se smanjivalo sudjelovanje i broj pripadnika CIVPOL-a u misiji. Osnivanjem političke misije UNOTIL 2005. godine u zemlji je ostalo svega 60 međunarodnih policijskih savjetnika. Međutim, već iduće godine dolazi do nemira i sukoba između vojske i policije koji nisu mogli biti sanirani korištenjem nacionalnih sigurnosnih službi. Stoga je radi uspostave reda i sigurnosti, a nakon poziva nacionalnih tijela vlasti, međunarodna zajednica ponovno intervenirala raspoređivanjem interventnih snaga ISF, a potom i osnivanjem te uvođenjem u operativni rad nove višedimenzionalne mirovne operacije UNMIT, u čijem se sastavu nalazilo više od 1600 pripadnika UNPOL-a, uključujući i četiri FPU jedinice. U narednih nekoliko godina, pripadnici policijske komponente provodili su izvršne ovlasti u obavljanju policijskih poslova, te su treningom, mentoriranjem i nadzorom pomagali u uspostavi nove samoodržive nacionalne policijske organizacije. Prenošanjem ovlasti za samostalno obavljanje svih poslova na nacionalu policiju PNTL 2011. godine, a nakon toga i programom povlačenja pripadnika UNPOL-a, krajem 2012. godine uspješno završeno je sudjelovanje međunarodne zajednice, a time i policijskih službenika iz raznih zemalja svijeta u mirovnim operacijama i misijama u Istočnom Timoru.

Dalibor Franulović\*  
Siniša Tatalović\*\*

# The Role of Police in Implementation of International Peacekeeping Operations and Missions – Case Study of East Timor

63

**SUMMARY:** This paper analyses the concept of peacekeeping operations which was developed within the United Nations and which has been the most visible activity implemented in order to maintain international peace and security. More recently, the implementation of multidimensional peacekeeping operations includes the cooperation of various international organizations and institutional actors, including the civilian police composed of police officers from different countries. The paper analyses the organizational forms and activities carried out by police officers who are members of international peacekeeping operations. Based on the case study example of East Timor, the analysis will include the position and roles that the police component had in the implementation of seven different types and profiles of international peacekeeping operations on the territory of this country in the period from 1999 to 2012.

**KEY WORDS:** Peacekeeping operations, United Nations, police, security, East Timor

\* Dalibor Franulović, Univ. spec. iur., Ministry of Interior - Police Academy.  
E-MAIL: dfranulovic@gmail.com.

\*\* Siniša Tatalović, PhD, Faculty of Political Science, University of Zagreb.  
E-MAIL: sinisa.tatalovic@fpzg.hr

## Literatura

- A Review of Peace Operations: A Case for Change East Timor. 2003. London: Conflict, Security and Development Group, King's College. Dostupno na: <https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/94BoFD1A8877A55FC1256Do80046EF36-kings-peace-03.pdf> (05.10.2016.)
- A Trainers Guide on Human Right for CIVPOL Monitors. 1995. New York: Centre for Human Rights in cooperation with the Department of Peacekeeping Operations.
- Anderholt, Charlotte. 2012. Female Participation in Formed Police Units. Carlisle: Peacekeeping & Stability Operations Institute, U.S. Army War College. Dostupno na: [http://pksoi.armywarcollege.edu/default/assets/File/Formed\\_Police\\_Units.pdf](http://pksoi.armywarcollege.edu/default/assets/File/Formed_Police_Units.pdf) (05.10.2016.)
- Armstrong, Nicholas J., Chura-Beaver, Jacqueline and Isaac Kfir. 2012. Security Sector Reform in Timor-Leste: Missed Opportunities and Hard Lessons in Empowering the Host-Nation. Carlisle: Peacekeeping & Stability Operations Institute, U.S. Army War College.
- Bakotić, Božidar. 2012. Službena skraćena i puna imena država na hrvatskom i engleskom jeziku. Zagreb: Diplomatska akademija, Ministarstvo vanjskih i europskih poslova.
- Bellamy, Alex J. and Paul D. Williams. 2010. Understanding Peacekeeping. Cambridge: Polity Press.
- Bilandžić, Mirko. 2008. Hrvatska vojska u međunarodnim odnosima. *Polemos* (11), 22: 11-27.
- Caplan, Richard. 2002. A New Trusteeship?: The International Administration of War-torn Territories. London and New York: Routledge.
- Cuttillo, Alberto. 2013. Deploying the Best: Enhancing Training for United Nations Peacekeepers, New York: International Peace Institute. Dostupno na: [https://www.ipinst.org/wp-content/uploads/publications/the\\_3.pdf](https://www.ipinst.org/wp-content/uploads/publications/the_3.pdf) (07.10.2016.)
- Filipović, Vladimir. 2015. Ispod plavih šljemova: Motivi država za sudjelovanjem u misiji UNPROFOR 1992. – 1995. Zagreb: Plejada,
- Franulović, Dalibor i Jure Tadić. 2016. Policijska komponenta u mirovnim operacijama Ujedinjenih naroda. *Policija i sigurnost* (25), 2: 178-190.
- Formed Police Units in United Nations Peacekeeping Operations. 2013. New York: United Nations Department of Peacekeeping Operations, Department of Field Support. Dostupno na: [http://www.un.org/en/peacekeeping/sites/police/documents/FPU\\_Policy-rev\\_2016.pdf](http://www.un.org/en/peacekeeping/sites/police/documents/FPU_Policy-rev_2016.pdf) (07.10.2016.)
- Fox, James J. 2000. Tracing the path, recounting the past: historical perspective on Timor, u: Fox, James J. and Dionisio Babo Soares (ed.): *Out of Ashes: Destruction and Reconstruction of East Timor*. Adelaide: The Australian National University.
- Gačić, Milica. 2010. Rječnik prava i međunarodnih i poslovnih odnosa. Zagreb: Školska knjiga.
- Greener, B.K. 2009. UNPOL: UN police as peacekeepers. *Policing and Society* (19), 2: 106-118.
- Guidelines on Selection Criteria for Timor Lorosa'e Police Recruits. 2001. Commissioner of CIVPOL.
- Handbook on Multidimensional Peacekeeping Operations. 2003. New York: Department of

- Peacekeeping Operations. In *Control: A Practical Guide for Civilian Experts Working in Crisis Management Missions*. 2013. Berlin: Center for International Peace Operations (ZIF).
- Jakešević, Ružica. 2012. *Hrvatska i mirovne misije Ujedinjenih nacija*. Zagreb: Politička kultura i Centar za međunarodne i sigurnosne studije Fakulteta političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu.
- Jurašić, Robert. 2009. *Policija u međunarodnim odnosima*. Zagreb: Politička kultura.
- Langholtz, Harvey J. 2010. *Principles and Guidelines for UN Peacekeeping Operations*. Williamsburg: Peace Operations Training Institute.
- Knoll, Bernhard. 2008. *The Legal Status of Territories Subject to Administration by International Organisations*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Krakić, Josip. 2011. *Međunarodna teritorijalna uprava*. Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu (61), 3: 1037-1078.
- Mobekk, Eirin. 2003. *Law-Enforcement: Creating and Maintaining a Police Service in a Post-Conflict Society – Problems and Pitfalls*. Geneva: Centre for the Democratic Control of Armed Forces.
- Ofstad, Olav. 2012. *Reconciliation and Conflict resolution in East Timor*. Oxford: Oxford Institute for Ethics, Law and Armed Conflict.
- Pietsch, Sam. 2010. *Australian Imperialism and East Timor*. *Marxist Interventions* (2): 13-17.
- Povelja Ujedinjenih naroda. Zagreb: Narodne novine – međunarodni ugovori 15/93.
- Silva, Romesh and Ball, Patrick. 2006 *The Profile of Human Rights Violations in Timor-Leste, 1974-1999 – A Report by the Benetech Human Rights Data Analysis Group to the Commission on Reception, Truth and Reconciliation of Timor-Leste*. Palo Alto: Benetech Human Rights Dana Analysis Group.
- Smith, Michael G. and Moreen Dee. 2003. *Peacekeeping in East Timor – The Path to Independence*. London: Lynne Rienner Publishers.
- Stahn, Carsten. 2008. *The Law and Practice of International Territorial Administration, Versailles to Iraq and Beyond*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Stevens, David. 2007. *Strength Through Diversity: The Combined Naval Role in Operation Stabilise, Canberra: Australian Capital Territory: Sea Power Centre*.
- Schwarz, Adam. 1994. *A Nation in Waiting: Indonesia in the 1990s*. Boulder: Westview Press.
- Taylor, Gelman. 2004. *Indonesia: peoples and histories*. New Haven: Yale University press.
- UN Peacekeeping PTD Standards – Specialized Training Material for Police. 2009. New York: United Nations Department of Peacekeeping Operations.
- United Nations Police Handbook. 2005. New York: Department of Peacekeeping Operations.
- United Nations Peacekeeping Operations, Principles and Guidelines. 2008. New York: Department of Peacekeeping Operations, Department of Field Support.
- UN Police magazine. 2013. *Special Timor-Leste edition: Duty Completed*. New York: UNDPKO
- Wassel, Todd. 2014. *Timor-Leste:*



Links between Peacebuilding,  
Conflict Prevention and Durable  
Solutions to Displacement.  
Washington D.C.: Brooking  
Institution

Wilde, Ralph. 2008. International  
Territorial Administration – How  
Trusteeship and the Civilizing  
Mission Never Went Away.  
Oxford: Oxford University Press.

## 66

Forum za  
sigurnosne studije  
GOD. 2, BR. 2

### Internetski izvori

[http://timor-leste.gov.tl/wp-  
content/uploads/2010/03/  
Constitution\\_RDTL\\_ENG.pdf](http://timor-leste.gov.tl/wp-content/uploads/2010/03/Constitution_RDTL_ENG.pdf)

[https://www.theguardian.com/  
world/1999/sep/05/indonesia.  
easttimor1](https://www.theguardian.com/world/1999/sep/05/indonesia.easttimor1)

[https://missaodepaz.com/category/  
paises-e-missoes-de-paz/timor-  
leste](https://missaodepaz.com/category/paises-e-missoes-de-paz/timor-leste)

<http://www.policija.hr/main.aspx>

<https://www.pntl.tl>

<http://www.un.org/en/>

PREGLEDNI RAD

Dario Kuntić\*

# **Uspon Kine i sigurnost azijsko-pacifičke regije**

\* Dr.sc. Dario Kuntić, Ministarstvo obrane Republike Hrvatske.  
E-MAIL: dkuntic@yahoo.com.

**SAŽETAK:** Cilj ovog rada je analizirati uspon Narodne Republike Kine prema statusu regionalnog hegemona koji podriva američku dominaciju u istočnoj Aziji i narušava sigurnosnu strukturu azijsko-pacifičke regije. Glavna premisa rada ogleda se u tezi da Kina teži uspostavi sinocentričnog regionalnog poretka, čime dolazi u izravan sukob interesa sa Sjedinjenim Državama koje nastoje očuvati dominantnu poziciju u azijsko-pacifičkoj regiji. Slijedom toga, rad se usredotočio na analizu uspona Kine prema statusu regionalnog hegemona i globalne sile, razmatranje koncepta tranzicije moći unutar međunarodnog sustava kao modela razumijevanja suvremenih američko-kineskih odnosa te analizu američke vanjskopolitičke platforme u azijsko-pacifičkoj regiji. Zaključak je da će nastojanja Kine da istisne Sjedinjene Države iz istočne Azije i preuzme ulogu regionalnog hegemona predstavljati strahovito velik izazov za američku dominaciju u azijsko-pacifičkom prostoru. Strah Amerike da će je Kina istisnuti iz istočne Azije ojačat će njezina nastojanja da zadrži širenje kineske moći i utjecaja unatoč činjenici da će je takvi postupci približiti ozbiljnom sukobu sa sve moćnijim konkurentom. Stoga je evidentno da Ameriku i Kinu očekuje stoljeće borbe za dominaciju. Pitanje je samo kojim će se intenzitetom ta borba odvijati.

**KLJUČNE RIJEČI:**  
**Amerika, Kina,**  
**tranzicija moći,**  
**sinocentrizam,**  
**hegemonija**

## Uvod

**U**spon Kine kao globalne, političke i vojne sile predstavlja jedan od najvažnijih događaja u transformaciji globalnog sustava. Također predstavlja veliki izazov dugogodišnjoj američkoj dominaciji u azijsko-pacifičkoj regiji. Sjedinjene Države su njome suvereno dominirale od kraja Drugog svjetskog rata i kreirale politike nužne za osiguravanje njihovih nacionalnih interesa. Međutim, transformacija Kine u svjetsku silu promijenila je strukturu regionalnih odnosa narušivši donedavno neupitnu američku hegemoniju u istočnoj Aziji. Amerika i Kina su se tako našle u izravnom natjecanju za regionalnu dominaciju koja narušava postojeću ravnotežu snaga i unosi tenzije u njihov ionako složen odnos.

Cilj ovog rada je analizirati uspon Kine prema statusu regionalnog hegemonu koji podriva američku dominaciju u istočnoj Aziji i utječe na sigurnosnu strukturu azijsko-pacifičke regije. Glavna premisa rada ogleda se u tezi da Kina teži uspostavi sinocentričnog regionalnog poretka, čime dolazi u izravan sukob interesa sa Sjedinjenim Državama koje nastoje očuvati dominantnu poziciju unutar azijsko-pacifičkog sustava. Slijedom toga, rad se usredotočio na analizu uspona Kine prema statusu regionalnog hegemonu i globalne sile, razmatranje koncepta tranzicije moći unutar međunarodnog sustava kao modela razumijevanja suvremenih američko-kineskih odnosa te identificiranje parametara koji određuju američku vanjsku politiku u azijsko-pacifičkoj regiji.

Odnos između Sjedinjenih Država i Kine s pravom je opisan kao jedan od najvažnijih odnosa unutar međunarodnog sustava. Tranzicija moći u istočnoj Aziji iz tog razloga predstavlja jedan od najvećih događaja i izazova suvremenog doba. Stoga je zadaća ovog rada pružiti detaljnu studiju američko-kineskih odnosa kako bi se stvorio konstruktivan okvir za razumijevanje suparništva između dvije svjetske sile čiji bi animoziteti u slučaju eskalacije mogli imati nesagledive posljedice po globalni sustav.

### Uspon Kine prema statusu globalne sile

Preobrazba Kine iz siromašne, zaostale i izolirane države u naprednu, modernu i otvorenu svjetsku silu rezultat je razvoja njezinih ekonomskih, tehnoloških i intelektualnih kapaciteta koje je krajem sedamdesetih godina prošlog stoljeća inicirao vrhovni kineski vođa Deng Xiaoping. Deng je maoistički radikalizam uspješno zamijenio umjerenim pragmatizmom te se umjesto ideološke indoktrinacije usredotočio na gospodarski razvoj zemlje. Kina je pod Dengovim vodstvom usvojila tržišne reforme, pokrenula industrijalizaciju te počela ulagati u obrazovanje i razvoj.

Deng se pokazao uspješnim i na vanjskopolitičkom planu. Kina se otvorila međunarodnoj trgovini, stranim investicijama i tehnološkom transferu, što joj je osiguralo pristup stranim tržištima i proizvodima te omogućilo obučavanje i osposobljavanje stručnih kadrova u suradnji s inozemnim partnerima. Vrhovni vođa mudro je iskoristio zbližavanje Kine i Sjedinjenih Država koje je nakon sovjetsko-kineskog razdora započeo njegov prethodnik Mao Zedong te učvrstio strateško partnerstvo između ideoloških suparnika. Zatopljenje odnosa s Amerikom rezultiralo je uspostavom diplomatskih odnosa između Pekiniga i Washingtona, prekidom službenih veza između Sjedinjenih Država i Republike Kine na Tajvanu te priznavanjem Narodne Republike Kine kao jedinog zakonitog predstavnika kineskog naroda.

Sklopivši pragmatičan partnerski odnos sa Sjedinjenim Državama, Deng je usvojio politiku strateške fleksibilnosti koja je Kini omogućila samostalno određivanje stupnja interakcije s ostalim akterima međunarodne zajednice i osigurala joj “vremenski suverenitet” unutar kojega je neometano mogla razvijati svoje potencijale. Vanjskopolitički model ograničene interakcije sa svijetom uspješno su primjenjivali svi njegovi nasljednici. Kineski lideri, stručnjaci i politički savjetnici prihvatili su dekret vrhovnog vođe Deng Xiaopinga da Kina mora usvojiti nizak profil u međunarodnim odnosima kako bi kupila vrijeme smisla, držala je pognutu glavu, kako je to rekao Deng, “da ne razotkrije svoje svijetlo” (Zakaria 2009: 110-111).

Tri desetljeća nakon usvajanja tržišnih reformi i otvaranja svijetu, Kina je postala najbrže rastuća svjetska ekonomija čija se prosječna stopa rasta kretala oko deset posto. U istom je razdoblju više od 400 milijuna ljudi izvukla iz siromaštva, što je najveće smanjenje koje se ikada dogodilo. Prosječni dohodak Kineskinja i Kineza povećao se gotovo sedam puta. Unatoč nedostacima i slabostima Kina je u masovnim razmjerima ostvarila san svake zemlje Trećeg svijeta – odlučujući raskid sa siromaštvom (Zakaria 2009: 98-99). Štoviše, postala je jedan od glavnih zamašnjaka svjetskog gospodarstva. Njezin ekonomski uzlet omogućio joj je da 2010. godine pretekne Japan i postane drugo po veličini gospodarstvo svijeta, odmah iza Sjedinjenih Država. Kina u svom vlasništvu drži 3,1 bilijun dolara, što je čini najvećim posjednikom deviznih rezervi na svijetu. Njezine su zalihe strane valute dva i pol puta veće od rezervi Japana i devet puta veće od rezervi zemalja članica euro-zone. S udjelom od 14,8 posto u svjetskom bruto društvenom proizvodu Kina se čvrsto pozicionirala iza Sjedinjenih Država. Izvještaj Goldman Sachsa *BRICs and Beyond* (2007.) razmatra niz predviđanja kineske ekonomije do 2030. godine koja se kreću od niskih 11.000 dolara bruto domaćeg proizvoda po glavi stanovnika (ukupno 16 bilijuna) sve do 22.000 dolara bruto domaćeg proizvoda po glavi stanovnika (ukupno 32 bilijuna). Izvješće navodi da će na svakoj

razini iznad najniže granice navedene u prognozi kineska ekonomija u ukupnom gospodarskom obimu prestići američku negdje tijekom 2020-ih (Geis 2011: 356). Bez obzira ostvarile se prognoze ili ne, ostaje činjenica da opseg kineske ekonomske moći međunarodnom sustavu daje potpuno novu dimenziju. Preobrazba Kine u gospodarsku silu omogućila je Peking u da razvije vojnu moć, zadobije politički utjecaj i nakon dugih godina strpljive i neupadljive vanjske politike krene aktivno sudjelovati u međunarodnom sustavu.

Kina je iz strateških, diplomatskih i ekonomskih razloga tri desetljeća svoju politiku prilagođavala Sjedinjenim Državama. Nakon okončanja hladnoratovskog razdoblja, kineski stratezi, akademici i pripadnici partijske elite su očekivali da će svijet ući u multipolarni sustav međunarodnih odnosa. Suprotno očekivanjima, svjetskim pokretom zavladala je samo jedna sila – Amerika. Točnije, tijekom devedesetih godina prošlog stoljeća kineski analitičari postali su uvelike zabrinuti američkim globalnim primatom, čak i hegemonijom, i njegovom mogućnošću mobilizacije moćnih savezničkih snaga kako bi ostvario svoje sigurnosne ciljeve. Izrazita zabrinutost kineskih stratega odnosila se na pitanje hoće li Sjedinjene Države i njezini saveznici upotrijebiti silu protiv Kine ili na način štetan po kineske interese (Gill 2007: 3). Iako nisu bili zadovoljni takvim raspletom, kineski lideri nisu imali izbora nego se još jednom prilagoditi međunarodnim tokovima. Stoga su se usredotočili na ekonomski rast, unutarnju stabilnost i gospodarsku suradnju, posebice s razvijenim ekonomijama Azije i Zapada. Peking je prepoznao da su ga ekonomski i diplomatski uspjesi doveli u bolju poziciju da aktivnije djeluje u regionalnim i svjetskim poslovima (Sutter 2010: 103). Nastojeći se prikazati kao odgovoran međunarodni akter, Kina je željela ostale uvjeriti da je njezin uspon miroljubiv te da njezin ekonomski razvoj i rast vojne moći ne predstavljaju prijetnju ni regiji ni svijetu. Peking u svojim službenim vanjskopolićkim dokumentima učestalo ističe predanost principima mira, suradnje, dijaloga, konzultacija i obostrane koristi. Njezini službeno formulirani ciljevi su “harmonično društvo” i “harmoničan svijet” (Kissinger 2012: 458). Kina je 1997. godine donijela “novi sigurnosni koncept” kojim je mirnu koegzistenciju, obostrano korisne gospodarske kontakte, dijalog među državama u cilju povećanja povjerenja i mirno rješavanje sporova proglasila svojim središnjim interesima (Kang 2007: 84). Usvojila je prilagodljivu političku liniju, nudi velikodušnu pomoć (koja često daleko nadmašuje ono što nude Sjedinjene Države) i brzo je sklopila sporazum o slobodnoj trgovini s ASEAN-om. Pošto je dugo izbjegavala multilateralne saveze, nedavno se uključila u sve moguće – čak je i sama stvorila jedan, Istočnoazijski samit, koji znakovito isključuje Sjedinjene Države (Zakaria 2009: 122). Služeći se “diplomacijom smiješka”, Peking je na pomirljiv i vrlo učinkovit način osigurao da susjedne vlade ne strahuju od rasta nje-



gove moći nego da na obostranu korist s Kinom grade partnerski odnos i jačaju trgovinske veze. Unatoč rastu gospodarske moći, Kina se i dalje smatrala siromašnom zemljom koja se više treba fokusirati na unutarnje reforme, a manje se baviti vanjskom politikom. U svojem dvoipolsatnom govoru na sedamnaestom stranačkom kongresu 2007. predsjednik Hu Jintao podrobno se bavio ekonomskim, finansijskim, industrijskim, socijalnim i ekološkim pitanjima – ali je potpuno zanemario vanjsku politiku (Zakaria 2009: 111). Slijedeći politiku Deng Xiaopinga, kineski lideri od Jiang Zemina do Hu Jintaoa provodili su prilagodljivu, strpljivu i neupadljivu vanjsku politiku.

Dugogodišnja vanjskopolićka paradigma počela se korjenito mijenjati ustolićenjem Xi Jinpinga, ambicioznog predsjednika koji je odlučio Kinu vratiti u epicentar svjetskih zbivanja. Iako je djelomićno zadržao vanjskopolićku platformu svojih prethodnika, Xi je u svoju misao unio bitne elemente koji ocrtavaju budući smjer kineske vanjske politike. Za razliku od Hu Jintaoa, Xi se nije ustručavao od izjava kako Kina mora igrati važnu ulogu u izgradnji globalnog sustava. Štoviše, u veljaći 2017. godine naglasio je da bi Kina trebala “predvoditi međunarodnu zajednicu u izgradnji pravednijeg i razumnijeg novog svjetskog poretka”. U svom troipolsatnom izlaganju na devetnaestom partijskom kongresu u listopadu 2017. godine, Xi je rekao kako je došlo vrijeme da “preuzmemo središnje mjesto u svijetu i više učinimo za ćovječanstvo” te najavio da će Kina do polovice 21. stoljeća” po pitanju sveobuhvatne nacionalne moći i međunarodnog utjecaja postati globalni lider”. Graham Allison istiće da će Xi nastojati “Kinu ponovo učiniti slavnom” na način da: vrati Kini nadmoć koju je uživala prije uplitanja Zapada; ponovo uspostavi kontrolu nad teritorijima koje Komunistićka partija smatra dijelovima “velike Kine”, uključujući ne samo Xinjiang i Tibet na kopnenom dijelu nego i Hong Kong i Tajvan; obnovi povijesnu sferu utjecaja duž njezinih granica i na oblićnjim morima kako bi joj drugi odali poštovanje koje su velike nacije uvijek zahtijevale; i zatraži poštovanje drugih velikih sila u svjetskim odborima.<sup>1</sup> Kina se dugo vremena smatrala “Središnjim kraljevstvom”, odnosno središtem civilizacije. S najvećom populacijom na svijetu i najbrže rastućom ekonomijom, Kina je na dobrom putu da vrati svoj status (Geis 2011: 355).

Izgradnja sveobuhvatne nacionalne moći, globalnog diplomatskog utjecaja i široke trgovinske mreže Kini je osigurala ćvrstu bazu za uspostavu hijerarhijskog sustava regionalnih odnosa utemeljenog na povijesnoj ideji sinocentrizma. Prema tom shvaćanju, Kina predstavlja “centar civilizacije” ili “centar svijeta” koji u odnosu na druge politićke jedinice ućiva superioran status. Tributarni sustav kojega su

1 What Xi Jinping Wants, The Atlantic, 31. 05. 2017., <https://www.theatlantic.com/international/archive/2017/05/what-china-wants/528561/> (01. 06. 2017.)

prije dva milenija uspostavili Kinezi zahtijevao je od njihovih vazala priznavanje nadmoći Središnjeg kraljevstva i iskazivanje počasti caru kako bi zauzvrat mogli uživati u povlasticama bez bojazni od političkog ili vojnog podčinjavanja. Jezgru tributarnog sustava činio je sustav institucija i normi koje su regulirale diplomatske i političke kontakte, kulturne i ekonomske odnose te posebice jasno određen odnos između dvije političke jedinice. Nasuprot modernom vestfalskom idealu jednakosti među državama-nacijama, tributarni sustav je naglašavao "asimetriju i međuovisnost superiornog/inferiornog odnosa", a nejednakost je bila osnova svih odnosa između dvije cjeline (Kang 2012: 55-56). Mnogi kineski teoretičari međunarodnih odnosa fascinirani su tributarnim sustavom, a neki smatraju da predstavlja jedno od ključnih ishodišta razvoja kineske škole međunarodnih odnosa (Feng 2010: 76). Kineske političke elite uvelike smatraju da upravo sinocentrični sustav predstavlja prirodni poredak koji jamči sigurnost, stabilnost i prosperitet, svojevrsnu *Pax Sinicu*.

Okosnicu današnjeg sinocentričnog sustava predstavlja politika intenzivne suradnje s međunarodnim tržištima. Naime, Kina se uvelike koristi trgovinskim vezama praćenima donacijama i izravnim stranim investicijama kako bi demonstrirala svoju naizgled dobrohotnu politiku, ojačala diplomatske veze i osigurala prirodne resurse nužne za daljnji gospodarski razvoj. Najočitiji primjer te politike predstavlja više od bilijun dolara vrijedna inicijativa nazvana "Jedan pojas, jedan put". Kina njome nastoji uspostaviti gustu infrastrukturnu mrežu od istočne Azije preko Afrike do zapadne Europe kako bi potaknula trgovinsku i investicijsku integraciju država te se pozicionirala kao proizvodno i inovacijsko središte koje diktira pravila za sve koji mu gravitiraju. "Jedan pojas, jedan put" predstavlja plan promjene igre za ulazak u novu fazu globalizacije, jednu sinocentričnu viziju koja priziva drevni Put svile – ali ovoga puta pod uvjetima Pekinga. Prije negoli cilja na poboljšanje industrijske ili proizvodne kapacitete zemalja domaćina, širi i jača glavne transportne i energetske pravce, uključujući luke, željeznice, komunikacije, električnu energiju i cjevovode. Projekt bi na kratkoročnom i srednjoročnom roku trebao potaknuti osjetljivu kinesku ekonomiju kroz izgradnju, telekomunikacijske ugovore i kapitalna dobra, dok bi dugoročno otvorio nove trgovinske rute kako bi kineski proizvodi punili police država "Jednog pojasa, jednog puta" u nadolazećim desetljećima.<sup>2</sup> Kina će u tom procesu sklapati bliske ekonomske i političke veze s gotovo svakom zemljom na euroazijskom kontinentu – zbog čega će mnogi u Sjedinjenim Državama na "Jedan pojas, jedan put" prije gledati kao na geopolitičku zavjeru nego na pokušaj ostvari-

2 China's New Silk Road Is Getting Muddy, *Foreign Policy*, 09. 01. 2017., <http://foreignpolicy.com/2017/01/09/chinas-new-silk-road-is-getting-muddy/> (17. 06. 2017.)

vanja dobitka za sve uključene strane kao što to tvrdi Kina.<sup>3</sup>

Inicijativa “Jedan pojas, jedan put” Pekingu služi kao instrument uspostave nadzora nad ekonomskim tokovima, širenja političkog utjecaja i jačanja kineske meke moći na regionalnom i globalnom planu. Naime, financiranje infrastrukturnih projekata u drugim državama temeljeno je na zajmovima, a ne dotacijama, što znači da bi državne kineske kompanije u slučaju da strane vlade ne budu u mogućnosti otplatiti zajmove mogle postati vlasnicima njihovih rudnika, naftovoda i elektrana. Stežući pristup stranim tržištima, Kina postepeno širi mrežu ekonomskih veza i političke suradnje te s vremenom zadobiva nadmoć nad drugim državama. Anja Manuel stoga tvrdi da Kina brzo prerasta u najprostraniji svjetski trgovinski imperij.<sup>4</sup>

Projekt “Jednog pojasa, jednog puta” također ima značajnu stratešku komponentu. Kina njime želi osigurati dotok strateških sirovina poput energenata i minerala nužnih za održavanje njezinog zahuktalog gospodarstva. Žurna potreba Kine za prirodnim resursima nužnima za pogon njezinog gospodarskog razvoja, koji ne uključuju samo energente poput nafte i plina, jedan je od važnijih motivirajućih faktora koji utječu na kinesku vanjsku politiku. Peking je nestrpljivo pristupio gotovo svim državama s resursima dostupnima za izvoz kako bi pomogao radu kineskog gospodarskog stroja. To je često vodilo bliskim odnosima s nemoralnim režimima (Bergsten i drugi 2006: 121). Tako Kina kupuje platinu i željeznu rudu od Zimbabvea, a zauzvrat prodaje Robertu Mugabeu oružje i uređaje za ometanje radija – unatoč zabrani SAD-a i Europske unije – koje on upotrebljava za zastrašivanje, uhićivanje i ubijanje domaćih opozicionara (Zakaria 2009: 120). Na istom principu posluje i sa Sjevernom Korejom iz koje uvozi rijetke metale nužne za visokotehnološke komponente koje se ugrađuju u moderne elektroničke uređaje poput mobilnih telefona.

Najočitiji primjer nove kineske strategije predstavlja gospodarski koridor koji bi trebao povezati grad Kashgar u krajnje zapadnoj kineskoj pokrajini Xinjiang s lukom Gwadar u pakistanskoj provinciji Baluchistan. Uzevši u obzir blizinu Perzijskog zaljeva, luka bi mogla poslužiti kao prekrcajna točka za kineske energetske zalihe koje bi time zaobišle Malajski zaljev u jugoistočnoj Aziji. Osim komercijalne svrhe, Gwadar je dovoljno dubok da prihvati podmornice i nosače zrakoplova. U biti, vojna logika iza razvoja luke postaje sve značajnija kako je Kineska oslobodilačka armija pokrenula udaljene operacije

3 In Japan, Trump and Abe Offer Alternative to China's “Belt and Road”, *The Diplomat*, 08. 11. 2017., <https://thediplomat.com/2017/11/in-japan-trump-and-abe-offer-alternative-to-chinas-belt-and-road/> (10. 11. 2017.)

4 China Is Quietly Reshaping the World, *The Atlantic*, 17. 10. 2017., <https://www.scribd.com/article/361874067/China-Is-Quietly-Reshaping-The-World> (18. 10. 2017.)

koje se kreću od antipiratskih misija u Arapskom moru do evakuacije kineskih radnika u Libiji. (Cai 2017: 4-5). Na posljetku, Kina je u srpnju 2017. godine u Džibutiju uspostavila svoju prvu preookeansku vojnu bazu kako bi se strateški odlučnije pozicionirala na Afričkom rogu i Indijskom oceanu. Baza je smještena u neposrednoj blizini tjesnaca Bab-el-Mandeba i Sueskog kanala kroz koje dnevno prolazi većina od milijardu dolara vrijedne kineske robe namijenjene europskom tržištu. Njezina lokacija kineskoj vojsci omogućava brzu projekciju sile na dijelovima afričkog kontinenta i Bliskog istoka u koje je Peking investirao milijarde dolara i gdje ukupno živi i radi oko milijun Kineza. Iako ne impresionira veličinom, na simboličkoj razini šalje jasnu poruku Sjedinjenim Državama da ne namjerava ustuknuti pred njezinom globalnom moći. Ukratko, uspostava vojne baze tisućama kilometara od njezinih granica odražava sve odlučniju promociju kineskih interesa na međunarodnoj sceni.

Promjena kineske vanjskopolitičke paradigme najvidljivija je na području istočne i jugoistočne Azije. Peking je pokazao iznimnu nepopustljivost u teritorijalnim sporovima u Istočnom i Južnom kineskom moru koje je proglasio središnjim vanjskopolitičkim interesima. Ranijih godina su središnjim interesima proglašavani specifični teritorijalni interesi poput Tajvana i Tibeta, koje Komunistička partija smatra unutarnjim kineskim pitanjima. Xi je i na devetnaestom partijskom kongresu jasno poručio da Peking “nikada neće nikome, bilo kojoj organizaciji ili političkoj stranci, ni u jednom obliku dopustiti odvajanje niti jednog dijela kineskog teritorija od Kine”, naglasivši da Kina “posjeduje odlučnost, smjelost i mogućnost da pobijedi separatističke pokušaje prema tajvanskoj neovisnosti u bilo kojem obliku”. Međutim, Peking je u sklopu svoje nove nasrtljive politike središnjim interesima proglasio i područja van državnih granica. Njezina “linija devet točaka” prostire se stotinama kilometara dalje od najjužnijeg kineskog otoka Hainana i obuhvaća cijelo Južno kinesko more. Kina njome polaže “povijesno pravo” na pomorska područja bogata naftom, plinom i ribljim fondom te svojata otočja Paracel i Spratly. Također polaže pravo na otočje Senkaku/Diaoyu u Istočnom kineskom moru koje kontrolira Japan. Peking je rezolutno odbacio presudu Međunarodnog suda u Haagu kojom je utvrđeno da Kina nema povijesno pravo na Južno kinesko more, čime je demonstrirao odlučnost suprotstavljanju međunarodnim normama koje smatra protivnim nacionalnim interesima. Kina se smatra dovoljno moćnom da odbije svaki pokušaj onemogućavanja samostalne kontrole nad strateški važnim i komercijalno unosnim plovnim putovima krucijalnim za njezino gospodarstvo i energetska sigurnost. Velika zemlja koja gradi svoj prosperitet na vanjskoj trgovini ne može sigurnost svoje oceanске flote staviti u ruke drugih država (Ye 2009.).

Strateški dublje gledano, kineska mornarica u Južnom kineskom moru konstantno širi svoj obrambeni perimetar pretvarajući grebene i atole u umjetne otoke na kojima gradi vojna postrojenja i postavlja suvremene oružane sustave. Evidentno je da strateški karakter tog programa i militarizacija otoka predstavljaju snažnu projekciju kineske moći u regiji. Kina je također jednostrano proglasila zračnu obrambenu identifikacijsku zonu u Istočnom kineskom moru te presreće japanske brodove i zrakoplove u blizini spornih otoka. Isto tako rutinski presreće letove američkih izvidničkih zrakoplova unutar svoje ekonomske zone i agresivnim manevrima povremeno ometa plovidbu američkih ratnih brodova. Unatoč pojačanoj američkoj nazočnosti na azijsko-pacifičkom prostoru i negodovanju susjeda glede njezine nasrtljive politike, Kina na krilima svoje rastuće vojne moći ustraje u polaganju prava na cijelu regiju.

Kina svoj rastući status svjetske sile uvelike gradi na reformi i modernizaciji svojih oružanih snaga. Kineska Narodna oslobodilačka armija ostvarila je napredak u ključnim tehnološkim područjima od precizno navođenih projektila do suvremenih bojnih brodova i borbenih zrakoplova; njezini vojnici su dobro obučeni i kvalificirani te sposobni izvoditi vrlo složene operacije u blizini i daleko od kineskih obala; a kineska vojna doktrina i strategija su poboljšani u cilju sposobnosti vođenja modernog, udruženog manevarskog rata na visokotehnološkim bojištima (Wuthnow i Saunders 2017: 4). Kina je razvijala i nastavit će razvijati značajne kapacitete za buduću ulogu lidera, što će joj omogućiti projekciju sile i provođenje strategije ograničenja i zabrane pristupa<sup>5</sup> (Geis 2011: 356). Strategija nastoji protivničkim snagama onemogućiti pristup obližnjim vodama kako bi ih se spriječilo u projekciji sile (Twomey 2013: 240). Kineska A2/AD strategija prvotno je bila zamišljena kao metoda osujećivanja američke vojne pomoći Tajvanu u cilju sprječavanja jednostranog proglašenja tajvanske neovisnosti. Širenjem kineske interesne zone taj je cilj nadopunjen kontrolom voda Istočnog i Južnog kineskog mora i okolnih priobalja, što se definira kao "prvi otočki lanac" te "drugog otočkog lanca" koji uključuje područje od Kurliskih otoka preko Japana do Guama. Kina bi time hermetički zatvorila široko područje, osigurala svoju interesnu zonu i zapriječila američku projekciju sile u slučaju američko-kineskog sukoba.

Razvoj i modernizaciju kineskih oružanih snaga omogućava stalan rast vojnog proračuna koji je 2017. godine dosegao 151,4 milijarde dolara i drugi je po veličini na svijetu, odmah nakon Sjedinjenih Država. Međutim, Stockholm International Peace Research Institute navodi kako su kineski izdaci za obranu barem za pedeset posto veći od službenih jer ne uključuju stavke poput izdataka za paravojne sna-

5 Uvriježeni termin na engleskom jeziku glasi: anti-access/area denial ili skraćeno A2AD.

ge te istraživanje i razvoj.<sup>6</sup> Prema planovima koje je na devetnaestom partijskom kongresu obznanio Xi, “modernizacija kineskih obrambenih snaga trebala bi biti uglavnom dovršena do 2035. godine”, dok se očekuje da će do sredine stoljeća Kineska oslobodilačka armija biti “u potpunosti transformirana u prvorazrednu silu”. Bonnie S. Glaser navodi kako takve želje nisu neuobičajene jer sile u usponu vojnom moći često nastoje učvrstiti svoje sve veće sigurnosne potrebe. Ipak, spariavanje tih ciljeva sa Xijevom ambicijom da poveća međunarodni utjecaj Kine i posluži kao razvojni model jača naširoko prihvaćene stavove da Kina njeguje duboko ukorijenjenu želju da istisne Sjedinjene Države kao dominantnu silu u Aziji.<sup>7</sup>

Nasrtljiva kineska vanjska politika odražava težnje prema gospodarskoj, političkoj i vojnoj dominaciji nad svim područjima koje Peking smatra zonama od posebnog nacionalnog interesa. Iako se Xi zavjetovao da Kina “nikada neće težiti hegemoniji, bez obzira koliko snažna postala”, njezini postupci jasno pokazuju da Kina teži zadobivanju priznatog vodstva i nadmoćne pozicije od istoka preko jugoistoka do zapada azijskog kontinenta. Szuyin Ho sa Sveučilišta Tamkang smatra da se Kina u Aziji ponaša poput Njemačke u Europi tijekom devetnaestog stoljeća. Njezin geografski položaj i njezina veličina čine je neizbježnim igračem u gotovo svakom geopolitičkom smislu. Zbog svoje moći i geografskog položaja, Kina je hegemon gotovo po definiciji.<sup>8</sup>

Rast sveobuhvatne nacionalne moći Kini je omogućio da usvoji aktivnu vanjsku politiku obilježenu gospodarskim, političkim i vojnim nasrtajima. Koristeći svoj nedavno stečeni status globalne sile, Peking je počeo stvarati uvjete koji će beskompromisno služiti njegovim vanjskopolitičkim interesima. Siguran u svoju veću političku, diplomatsku i vojnu moć u globalnim i regionalnim sigurnosnim poslovima, Peking je u boljoj poziciji ostvariti svoje dugoročne sigurnosne ciljeve (poput rješavanja tajvanskog pitanja prema njegovim uvjetima ili nasrtljivog zauzimanja snažnije pozicije kao regionalne političko-vojne sile), što bi moglo poremetiti regionalnu stabilnost, pa i dovesti do sukoba s regionalnim silama (Gill 2007: 1-2). Kina se danas smatra sposobnom izazvati post-hladnoratovski regionalni poredak kojim dominiraju Sjedinjene Države, vratiti regionalnu nadmoć koju je uživala prije doba zapadnog imperijalizma i svrgnuti Ameriku s trona istočnoazijskog hegemonu.

6 Detaljniji uvid o vojnoj potrošnji Kine dostupan je na stranicama <https://www.sipri.org/>

7 The 19th Party Congress: A more assertive Chinese foreign policy, 26. 10. 2017., The Interpreter, <https://www.lowyinstitute.org/the-interpreter/19th-party-congress-more-assertive-chinese-foreign-policy> (06. 11. 2017.)

8 Iz intervju a s profesorom Szuyin Hoom, Taipei, Tajvan, kolovoz 2016.

## Tranzicija moći

Uspon Kine prema statusu svjetske sile rezultirao je promjenom u strukturi međunarodnog poretka kojim su od završetka hladnog rata suvereno dominirale Sjedinjene Države. Stagnacija globalne moći Sjedinjenih Država i jačanje kineskih gospodarskih, vojnih i diplomatskih kapaciteta oslabili su američku dominaciju unutar međunarodnog sustava i otvorili prostor promjeni postojeće strukture regionalnih odnosa u azijsko-pacifičkoj regiji. Pojava Kine kao nove globalne sile narušila je ravnotežu snaga u istočnoj Aziji, potkopala dominantnu ulogu Sjedinjenih Država i pokrenula proces transformacije postojećeg sustava prema uspostavi novog regionalnog poretka.

78  
Forum za  
sigurnosne studije  
GOD. 2, BR. 2

Promjena u strukturi moći istočne Azije rezultat je tranzicije regionalnog sustava iz unipolarnog prema bipolarnom u sklopu koje se Kina pozicionirala kao izazivač američke dominacije unutar azijsko-pacifičkog prostora. Prema realističkoj školi međunarodnih odnosa, tranzicija unutar međunarodnog sustava predstavlja razdoblje povećanih sigurnosnih izazova jer se etablirana sila i sila u usponu pokušavaju prilagoditi promjenama unutar globalnog poretka. Realisti se razilaze oko toga je li unipolarnost, bipolarnost, tripolarnost ili multipolarnost najstabilniji ili najnestabilniji sustav. Međutim, mnogi realisti tvrde da će *tranzicije* iz jednog sustava u drugi najvjerojatnije predstavljati razdoblja nestabilnosti unutar kojega često dolazi do pogrešnih procjena, rasta tenzija i čestih izbijanja sukoba. U neo-realističkoj misli to je poznato kao *teorija tranzicije moći* (Shambaugh 2013: 10).

Pojam “tranzicije moći” prvi je opisao Kenneth Organski u svojoj knjizi *World Politics* (Organski 1969.). Prema tom modelu, dominantna sila na temelju svoje moći upravlja politikama unutar međunarodnog sustava. Ostale države odlučuju jesu li zadovoljne ili nezadovoljne distribucijom moći u tom sustavu. One zadovoljne ne izazivaju dominantnu silu, što osigurava mir i stabilnost sustava. Međutim, ako se pojavi država čija se nacionalna moć približava stupnju moći dominantne sile, a nije zadovoljna statusom quo, postojeći sustav ulazi u razdoblje nestabilnosti koje može rezultirati konfliktom. Prema klasičnom obrascu tranzicije moći, do sukoba i ratova dolazi upravo kada država u usponu dostiže paritet s dominantnom silom koja proživljava pad svoje moći.

Razmatrajući pitanje zašto dolazi do promjena u sustavu i posljedičnih sukoba, Robert Gilpin u svom klasičnom radu *War and Change in World Politics* navodi da je međunarodni sustav stabilan ako niti jedna sila ne vjeruje u isplativost njegove promjene. Država će pokušati mijenjati sustav ako očekuje da će dobiti prevladati nad očekivanim troškovima. Težit će promjeni sustava putem teritorijalne, ekonomske ili političke ekspanzije sve dok troškovi promjena ne



budu jednaki ili veći od troškova dobitaka. Jednom kada se uspostavi ekvilibrij između troškova i dobitaka daljnje promjene i kada je ekspanzija okončana, tendencija je da ekonomski troškovi održavanja statusa quo rastu brže od ekonomskih kapaciteta koji trebaju podržati status quo. Ukoliko disbalans u međunarodnom sustavu ne bude riješen, tada će sustav biti promijenjen i uspostaviti će se nova ravnoteža koja će odražavati redistribuciju moći. Do rata dolazi kada dominantna sila i izazivač ne mogu pomiriti međusobne razlike na miroljubiv način. Gilpin to naziva "hegemonskim ratovima" (Gilpin 1981.).

Povijesno gledano, takve velike tranzicije moći bile su plodno tlo za sukobe jer se etablirana sila u pravilu odupire nastojanjima sile u usponu da ojača svoju vojsku, zauzme teritorije i kolonije te na druge načine preuredi vlastitu regiju u područje interesa unutar kojega druge države moraju ograničiti svoju vanjsku, a ponekad i unutarnju politiku kako bi ona bila prihvatljiva novom hegemonu (Weitz 2013:9). Neki [realisti] smatraju da se konflikt može odgoditi i da se konkurenta u usponu može zadržati u kraćem ili srednjem razdoblju, ali u duljem razdoblju opstanak kao izvorni imperativ tjera države u dugotrajno – i opasno – natjecanje (Shambaugh 2013: 10).

Sukob interesa između sile u usponu i etablirane sile proizlazi iz shvaćanja politike moći kao igre nulte sume u kojoj dobitak jedne strane predstavlja gubitak druge strane. Iz te perspektive, jačanje Kine nužno znači slabljenje Sjedinjenih Država. Budući da je uspon Kine kao velike sile neizbježan, središnje je pitanje hoće li ona biti zadovoljna postojećom distribucijom moći ili će pokušati revidirati trenutno stanje. Uzevši u obzir da njezino jačanje ne uključuje samo rast ekonomske i diplomatske moći nego i izrazit razvoj vojnih kapaciteta, Amerika se suočava sa sigurnosnom dilemom predstavlja li promjena regionalne strukture mirnu ili konfliktnu tranziciju.

Sigurnosna dilema se javlja kada države povećavaju vojne kapacitete kako bi povećale vlastitu sigurnost i tako druge aktere sustava čine nesigurnima. Na taj način države ulaze u opasan krug nesigurnosti koji može voditi izravnom sukobu.

Mnogi realisti Kinu smatraju nasrtljivom destabilizirajućom silom koja podriva američke interese u istočnoj Aziji. Na Kinu gledaju kao na državu koja bi mogla postati globalna supersila praćena agresivnom vanjskom politikom koja je u suprotnosti s američkim interesima u azijsko-pacifičkoj regiji (Kuntić 2015: 245). Henry Kissinger ističe kako neki američki stratezi smatraju da kineska politika teži ostvarenju dva dugoročna cilja: prvo, istiskivanju Sjedinjenih Država kao nadmoćnu silu u zapadnom Pacifiku; i drugo, konsolidiranju Azije u ekskluzivni blok podložan kineskim ekonomskim i vanjskopolitičkim interesima (Kissinger 2012: 499). John Mearsheimer u svojoj knjizi *The Tragedy of Great Power Politics* piše da sve sile teže hegemoniji, nisu zadovoljne s ravnotežom snaga i da Sjedinjene Države i Kina

nisu izuzetak. Ističe da će Kina zbog čistih strateških razloga sigurno nastojati ostvariti regionalnu hegemoniju isto kao što su Sjedinjene Države učinile u zapadnoj hemisferi tijekom devetnaestog stoljeća (Mearsheimer 2001: 401). Robert Kagan Kinu uspoređuje s carskom Njemačkom i navodi da kinesko vodstvo na svijet gleda na isti način kao i car Wilhelm II prije jednog stoljeća: trenutačni svjetski poredak služi potrebama Sjedinjenih Država i njihovih saveznika, koji su ga izgradili. Taj poredak slabo služi potrebama kineske diktature koja pokušava održati autoritet kod kuće i povećati utjecaj u inozemstvu. Kineski vođe negoduju zbog svojih ograničenja i smatraju da moraju promijeniti pravila međunarodnog sustava prije nego li međunarodni sustav promijeni njih.<sup>9</sup> Kissinger stoga piše kako pitanje treba li se suprotstaviti kineskim pokušajima za dominacijom u Aziji uopće nije sporno. Ako do takvih pokušaja dođe, treba im se oduprijeti. Također navodi da bi neprijateljski nastojen azijski blok, koji bi obuhvaćao najmnogoljudnije države svijeta, ogromna prirodna bogatstva i neke od najpoduzetnijih naroda bio nespojiv s američkim nacionalnim interesima. Zato Amerika mora zadržati svoju nazočnost u Aziji, s geopolitičkim ciljem da spriječi azijsko koaliciranje u neprijateljski blok (do kojeg bi najvjerojatnije došlo pod pokroviteljstvom neke od važnijih regionalnih sila) (Kissinger 2003: 123 i 91).

Sigurnosna dilema prisutna je i na kineskoj strani koja je uvjerenjena da će Sjedinjene Države posegnuti za svim raspoloživim sredstvima kako bi osujetile njezin rast. Naime, realistička paradigma ima čvrsto uporište među kineskim stratezima i kreatorima politika. Mnogi kineski dužnosnici i pripadnici elite uvjereni su da Sjedinjene Države žele usporiti ili blokirati uspon Kine kao velike sile, bez obzira radilo se o trajnom odcjepljenju Tajvana od kopna, *de facto* ako ne i *de jure*; uskratiti joj adekvatnu opskrbu energijom nužnom za njezin razvoj; ili potaknuti promjenu u kineskom političkom sustavu. Isto tako smatraju da ih Sjedinjene Države navesti na put Sovjetskog Saveza, što bi dovelo do propasti i raspada kineske države. Zabrinutost Pekinga u konačnici obuhvaća američki utjecaj duž kineske periferije, posebice potencijalnu uspostavu antikineskih blokova predvođenih Sjedinjenim Državama koji bi mogli ograničiti kinesku moć ili destabilizirati kineske manjinske regije (Bergsten i drugi 2006: 123-124).

Njihovo shvaćanje međunarodne politike kao sustava definiranog napetostima i konfliktima rezultat je privrženosti marksističko-lenjinističko-maoističkoj misli koja drži da suparništvo između velikih sila neizbježno vodi ratu. Iako je marksizam danas uvelike marginaliziran, percepcija da su velike sile osuđene na sukob i dalje je prisutna kod mnogih pripadnika kineske vojne i političke elite koji su

9 Robert Kagan, What China Knows and We Don't, The Weekly Standard, 20. siječanj 1997., <http://carnegieendowment.org/1997/01/20/what-china-knows-that-we-don-t-case-for-new-strategy-of-containment-pub-266> (15. 09. 2017.)

u mladosti bili indoktrinirani marksističkom ideologijom. Prema njihovom shvaćanju, Sjedinjene Države se neće pomiriti s pojavom snažne Kine te će je nastojati oslabiti i zaustaviti njezin rast prema statusu velike sile. Pobornici tvrdolinijaških političkih stavova u Kineskoj komunističkoj partiji i Narodnoj oslobodilačkoj vojsci stoga potiču Peking da usvoji odlučniju politiku spram Washingtona. U svojoj knjizi *Unrestricted Warfare* iz 1999. godine dva pukovnika kineske vojske navode da Sjedinjene Države predstavljaju nepomirljivog neprijatelja s kojim će se Kina jednog dana morati vojno suočiti (Carpenter 2005: 3).

Tranzicija moći uzrokovana usponom sve moćnije države koja podriva status etablirane sile Sjedinjene Države i Kinu uvlači u stanje koje Graham Allison naziva Tukididovom zamkom (Allison 2017). Grčki povjesničar Tukidid u svom je djelu *Povijest Peloponeskog rata* detaljno opisao sukob između Atene i Sparte kojega je uzrokovala narušena ravnoteža snaga. Prema Tukididu, rast moći Atene zastrašio je etabliranu silu Spartu koja se počela pripremati za rat i pokrenula preventivni napad protiv izazivača njezine dominacije na Peloponeskom poluotoku (Tukidid 2009). Bez obzira radilo se o Ateni i Sparti u antičkoj Grčkoj ili Njemačkoj i Velikoj Britaniji prije stotinu godina, strah od izazivača u usponu narušava povjerenje, potiče netrpeljivost, inicira jačanje vojnih kapaciteta i raspiruje ratni zanos kod dominantne sile koja sukob počinje smatrati izglednim rješenjem za narušenu ravnotežu snaga. Analiza proteklih 500 godina je pokazala da je u 12 od 16 slučajeva kada je sila u usponu izazvala dominantnu silu rezultat bio rat (Allison 2017: 48). Kada sila u usponu prijeti istisnuti dominantnu silu, standardne krize koje bi inače bile osujećene, poput ubojstva nadvojvode 1914. godine, mogu inicirati niz reakcija koje za uzvrat mogu rezultirati posljedicama koje niti jedna od strana inače ne bi izabrala. Kada su sudionici izbjegli rat, bilo je potrebno mnogo bolnih prilagodbi u ponašanju i reakcijama ne samo izazivača nego i izazvanog.<sup>10</sup> Prema Robertu Jarvisu, ako se pokaže da je rat skup, a suradnja korisna pojavit će se snažne inicijative za prevladavanje sigurnosne dileme na način da će se slijediti politike koje će poboljšati, a ne pogoršati odnose između navodnih protivnika (Evans i Newnham 1998: 495).

10 Graham Allison, *The Thucydides Trap: Are the U.S. and China Headed for War?*, *The Atlantic*, 24. 09. 2015., <https://www.theatlantic.com/international/archive/2015/09/united-states-china-war-thucydides-trap/406756/> (25. 09. 2015.)

## Američka dominacija i politika kineskog zadržavanja

Nakon Drugog svjetskog rata Sjedinjene su Države uspostavile neospornu dominaciju nad cijelom azijsko-pacifičkom regijom. Mir, međutim, nije bio dugog vijeka. Svijet je ubrzo ušao u razdoblje hladnog rata u kojemu su se sukobili kapitalizam i komunizam kao dva ideološki suprotstavljena koncepta upravljanja svijetom. Ulazak u hladnoratovsko doba rezultirao je političkim i strateškim previranjima nepovoljnima po Sjedinjene Države koje su se proglasile zaštitnikom liberalno-demokratskih poredaka od komunističkog totalitarizma. Glavna zadaća sustava međunarodne suradnje među državama “slobodnog svijeta” kojega su tijekom hladnog rata kreirale i njime upravljale Sjedinjen Države bila je konačna pobjeda nad komunističkim totalitarizmom na političkom, gospodarskom, ideološkom i vojnom planu. Komunizam je proglašen opasnošću koju treba suzbiti na svim ključnim točkama od Latinske Amerike preko Europe do Azije.

Uloga regionalnog stabilizatora u Aziji je nakon Drugog svjetskog rata pripala Kini. Međutim, pobjeda komunista u Kineskom građanskom ratu uklonila je mogućnost da Kina postane američki saveznik. Chiang Kai-shekovi nacionalisti su se 1949. godine povukli na Tajvan, a Washington je ostao suočen s dobro organiziranim, odlučnim i suparničkim komunističkim režimom koji je preuzeo kontrolu nad cijelom kontinentalnom Kinom. U konačnici, strateško savezništvo Pekinga s Moskvom Kini je dodijelilo status izravnog američkog neprijatelja. Nakon “gubitka” Kine, glavni američki regionalni saveznik postao je bivši neprijatelj Japan. Ispočetka samo mjesto za američke okupacijske snage, Japan je prerastao u temelje američke političke i vojne nazočnosti u azijsko-pacifičkoj regiji i u američkog središnjeg saveznika u globalnim odnosima, ali za čitavo to vrijeme ostaje sigurnosnim protektoratom (Brzezinski 1997: 163).

Američka vlada je sada svoju energiju usmjerila prema obrani Japana i izgradnji istočnoazijske alternative kineskoj revoluciji. Iako [Amerika] nije pokušala “vratiti tijek” te revolucije, odluka predsjednika Trumana iz 1950. da naloži Sedmoj floti da brani Tajvan i nadzire Tajvanski tjesnac te odluka generala Douglasa MacArthura da krene sjeverno prema kineskoj granici tijekom Korejskog rata svejedno su osigurali kinesko neprijateljstvo za najmanje sljedeća dva desetljeća (Johnson 2004: 22-23). Unatoč neuspješnom pokušaju ujedinjenja poluotoka pod američkim patronatom, rat je rezultirao uspostavom Republike Koreje kao važne američke antikomunističke predstraže. Korejski rat je završio čvrstom američkom kontrolom nad istočnom Azijom (Hunt 2007: 215). Sjedinjene Države su uspostavile “obrambeni perimetar”, kako ga je 1950. godine nazvao američki državni tajnik Dean Acheson, koji se protezao od Aleutskih otoka do Japana i dalje do otočja Ryukyu prema Filipinima, a nakon izbijanja rata na korejskom

poluotoku uključio je Koreju i Tajvan. Republika Kina na Tajvanu poslala je američki protektorat kojega su stratezi poput generala MacArthura smatrali “nepotopivim nosačem zrakoplova” u službi američke strategije zadržavanja komunizma.

Ideološko i strateško neprijateljstvo između Sjedinjenih Država i Kine potrajalo je više od dvadeset godina tijekom kojih Washington i Peking nisu imali diplomatskih kontakata. Situacija se promijenila izbijanjem sovjetsko-kineskog razdora koji je iz geopolitičke nužnosti primorao Peking na približavanje Washingtonu. Američki predsjednik Richard Nixon i njegov savjetnik za nacionalnu sigurnost Henry Kissinger odmah su prepoznali priliku i uvukli Kinu u labavi savez sa Sjedinjenim Državama. Nixon i Kissinger su vjerovali da bi Americi bilo korisno iskoristiti kineski strah od Sovjetskog Saveza i strah Sovjetskog Saveza od Kineza kako bi povećali njezin manevarski prostor na globalnoj geopolitičkoj pozornici (Carpenter 2005: 47). Približavanje dvaju bivših neprijatelja rezultiralo je uspostavom službenih diplomatskih odnosa između Pekinga i Washingtona koji je razvrgnuo službene odnose s Taipeijem. Unatoč tome, Tajvan je nastavio uživati američku podršku. Sjedinjene su Države 1979. godine priznale Peking kao sjedište legitimnih državnih kineskih vlasti, kao i velika većina ostalih država, od kojih mnoge i prije SAD-a. No za razliku od drugih zemalja, Sjedinjene su Države nastavile opskrbljivati Tajvan glavnom svojim vojnih sredstava potrebnih za očuvanje njegove slobode i neovisnosti od političke kontrole onoga što se istovremeno priznavalo kao legitimna državna vlast čitave Kine, uključujući i Tajvan (Kissinger 2003: 125). Iako je Washington svih ovih godina ostao predan politici “jedne Kine”, prema kojoj je Tajvan sastavni dio Kine, status Tajvana i dalje predstavlja jedno od najosjetljivijih pitanja između Washingtona i Pekinga.

Strateško savezništvo Kine i Sjedinjenih Država održalo se za vrijeme cijelog hladnoratovskog razdoblja. Peking se nadao da će normalizacija odnosa s Washingtonom odvratiti Moskvu od agresije i nasilnog nametanja svoje interpretaciju komunističke doktrine dok se Washington nadao da će suradnja s Pekingom umanjiti sovjetski utjecaj u Aziji ojačati američki položaj u azijsko-pacifičkoj regiji. Novi odnosi Kine i Sjedinjenih Država mogli su se razvijati sve dok su obje strane bile u stanju koncentrirati se na zajednički cilj – opiranju onome što se u njihovim međusobnim službenim priopćenjima opisivalo kao “hegemonija”. Jednostavnije rečeno, to je značilo suzbijanje sovjetskih pokušaja remećenja globalne ili azijske ravnoteže snaga i postizanja određenog prešutnog sporazuma o strategiji prikladnoj za postizanje tog cilja (Kissinger 2003: 115).

Kolaps Sovjetskog Saveza uklonio je najveću prepreku američkoj globalnoj dominaciji i svijet uveo u unipolarno razdoblje svjetske politike. Pred kraj hladnog rata, Charles Krauthammer je pisao da su se

Sjedinjene Države suočile s “unipolarnim trenutkom” gdje ne postoji sila koja bi izazvala američku hegemoniju. Amerika, međutim, neće poput ostalih velikih sila težiti uspostavi imperija nego će djelovati kao “skrbnik međunarodnog sustava” (Fukuyama 2007: 102). Sjedinjene Države će igrati ulogu “dobrohotnog hegemonu” koji će upotrijebiti svoju moć kako bi ostvario dobroćudan, miroljubiv i demokratski svjetski poredak.<sup>11</sup> Amerika je počela graditi međunarodnu strukturu koja bi bila usklađena s njezinom “dobrohotnom hegemonijom” i sposobna otkloniti hegemonijske pretenzije potencijalnih konkurenata. Neslužbene smjernice za obrambeno planiranje koje je 1992. godine izradio Pentagon upravo su pozivale na sprječavanje pojave konkurentskih sila u Zapadnoj Europi, teritorijima bivšeg Sovjetskog Saveza te jugoistočnoj i istočnoj Aziji.<sup>12</sup>

Ulaskom u post-hladnoratovsko razdoblje Sjedinjene su Države nastavile dominirati Azijom i u regiji voditi aktivnu vanjsku politiku promovirajući vrijednosti demokracije i ljudskih prava, održavajući status quo u Tajvanskom tjesnacu, jačajući savezništva s regionalnim saveznicima i partnerima, suzbijajući nuklearnu proliferaciju i pokušavajući integrirati Kinu u liberalni svjetski poredak. Međuovisnost američke i kineske ekonomije uglavnom je uspijevala nadvladati političke razmirice i napetosti između Washingtona i Pekinga. Kini treba američko tržište za prodaju njezinih roba; Sjedinjenim Državama treba Kina za financiranje njihova duga – njihov globalizacijski ekvivalent sigurnoga uzajamnog uništenja iz nuklearnog doba (Zakaria 2009: 125). Međutim, događaji poput masakra na Trgu nebeskog mira u lipnju 1989. godine, uhićenja kineskih disidenata i povremene prijetnje Tajvanu razbili su iluziju o liberalizaciji i demokratizaciji Kine. Raketiranje kineskog veleposlanstva u Beogradu tijekom zračne kampanje Sjevernoatlantskog saveza u svibnju 1999. godine, sudar kineskog lovca s američkim izvidničkim zrakoplovom u travnju 2001. godine i kontinuirana američka isporuka naoružanja Tajvanu dodatno su narušili šanse za uspostavljanje konstruktivnog i povjerljivog odnosa između Pekinga i Washingtona. Unatoč američkoj podršci kineskom članstvu u Svjetskoj trgovinskoj organizaciji i održavanju normalnih diplomatskih i trgovinskih odnosa s Pekingom, Washington je Kinu i dalje smatrao “strateškim konkurentom”, kako je njihov odnos opisao američki predsjednik George Bush.

Pomak u ravnoteži snaga uzrokovan jačanjem sveobuhvatne kineske moći zabrinuo je Sjedinjene Države da se u istočnoj Aziji po-

11 Robert Kagan and William Kristol, *Toward a Neo-Reaganite Foreign Policy*, Foreign Affairs, srpanj/kolovoz 1996. <https://www.foreignaffairs.com/articles/1996-07-01/toward-neo-reaganite-foreign-policy> (19. 12. 2014.)

12 Excerpts from Pentagon's Plan: “Prevent the Re-Emergence of a New Rival”, *The New York Times*, 08. 03. 1992., <http://www.nytimes.com/1992/03/08/world/excerpts-from-pentagon-s-plan-prevent-the-re-emergence-of-a-new-rival.html?pagewanted=all> (23. 09. 2017.)

javljuje hegemon koji bi mogao potkopati dugogodišnju američku dominaciju u azijsko-pacifičkoj regiji. Od 1945. godine, Sjedinjene Države su dominirale Azijom zahvaljujući vojnoj nazočnosti, važnosti njezinog tržišta i izvora stranih investicija te bliskim savezništvom (neki bi rekli i kontrolom) s Japanom, najbogatijom azijskom državom i dosad jedinim kandidatom za globalnu silu. Uspon Kine je to promijenio, posebice tijekom 1990-ih i u [narednom] desetljeću, što je rezultiralo sve većim uvjerenjem da će tijekom dvadesetprvog stoljeća Kina izazvati američko globalno vodstvo (Emmott 2008: 6). Rast kineske moći također je vodio promišljanjima kako će ta moć biti iskorištena. Sjedinjene Države su ta promišljanja pretvorile u riječi 2005. godine kada je zamjenik državne tajnice Robert Zoellick zazvao Kinu da postane "odgovoran partner" u međunarodnoj zajednici na način da napusti preokupaciju uskim nacionalnim interesima kako bi podržala međunarodne norme i institucije (Tucker 2013: 42). Međutim, dvoznamenkasti rast kineskog vojnog proračuna praćen nasrtljivim potezima u Južnom i Istočnom kineskom moru, provokativnim akcijama prema susjedima i izostankom stroge primjene sankcija protiv Sjeverne Koreje potaknuli su Washington da svoje gospodarske, diplomatske i vojne kapacitete preusmjeri prema Aziji.

Američki strateški zaokret, kolokvijalno nazvan "pivot prema Aziji", predstavlja vanjskopolitičku platformu u cilju očuvanja američke supremacije u azijsko-pacifičkoj regiji. Predsjednik Barack Obama je tijekom obraćanja australskom parlamentu u studenom 2011. godine naglasio da je azijsko-pacifička regija "glavni američki strateški prioritet", najavivši da će "Sjedinjene Države igrati veću i dugoročnu ulogu u oblikovanju ove regije i njezine budućnosti podržavajući glavna načela u bliskoj suradnji s našim saveznicima i prijateljima". Američka državna tajnica Hillary Clinton je u članku objavljenom u magazinu *Foreign Policy* istaknula šest glavnih točaka djelovanja: jačanje bilateralnih sigurnosnih saveza; produbljivanje djelatnih američkih odnosa sa silama u usponu, uključujući Kinu; suradnja s regionalnim multilateralnim institucijama; širenje trgovine i investicija; jačanje široke vojne nazočnosti; i unaprjeđenje demokracije i ljudskih prava. "Strateški zaokret prema regiji logički se uklapa u naše krajnje napore da osiguramo i održimo američko globalno vodstvo", napisala je Clinton.<sup>13</sup>

Obamina vanjskopolitička doktrina odražavala je američko uvjerenje da su Sjedinjene Države azijsko-pacifička sila, legitimni regionalni igrač te neupitni globalni predvodnik. Predstavljala je strategiju obeshrabrivanja kineskih pokušaja da preoblikuje regionalni poredak pomoću sile i zastrašivanja. Pivot prema Aziji je za Obaminu admini-

13 Hillary Clinton, *America's Pacific Century*, *Foreign Policy*, 11. 10. 2011., <http://foreignpolicy.com/2011/10/11/americas-pacific-century/> (13. 10. 2011.)



straciju značio odmak od pokušaja suradnje s Kinom po pitanju globalnih problema prema suprotstavljanju kineskoj agresivnosti i osporavanju međunarodnih zakona i pravila (Glaser 2012: 22). Obamin savjetnik za nacionalnu sigurnost Tom Donilon je u *Financial Timesu* istaknuo da sigurnost regije zahtijeva poštivanje međunarodnih zakona i normi, slobodu trgovine i plovidbe, izgradnju povjerenja između sila u usponu i njihovih susjeda te mirno rješavanje sporova bez prijetnji ili prisile. U azijsko-pacifičkoj regiji, to zahtijeva američko očuvanje i unaprjeđenje čvrste mreže saveznika i partnera.<sup>14</sup> Takozvani zaokret od atlantskog svijeta, Bliskog istoka i terorizma potaknuo je političke i sigurnosne inicijative da bi se uvjerilo prijatelje i odvratilo potencijalne protivnike. To je između ostalog značilo vidljivije razmještanje trupa, uključujući stacioniranje snaga u Australiji i upućivanje mornarice na vježbe u morima oko Kine unatoč manjem američkom vojnom proračunu (Tucker 2013: 44). Obamin ministar obrane Leon Panetta je najavio da će do 2020. godine američka mornarica šezdeset posto svojih kapaciteta preusmjeriti prema Pacifiku. To će uključiti šest nosača zrakoplova, većinu krstarica, razarača, bojnih brodova i podmornica. Sjedinjene Države će također nastojati povećati broj i opseg vojnih vježbi koje izvodi sa svojim regionalnim saveznicima.<sup>15</sup>

Savezništva igraju veliku ulogu u uspjehu američke vanjske politike. U biti, američka strategija prema istočnoj Aziji je više od četiri desetljeća bazirana na savezima ... Od kada je Obamina administracija nastavila davati prvenstvo svojim saveznicima u azijsko-pacifičkoj regiji, politika savezništva postala je temelj shvaćanja američkog strateškog zaokreta (Lu 2016: 212). Joseph Nye navodi da američke isturene snage u Aziji osiguravaju regionalnu stabilnost, pomažu odvratanju agresije prema američkim saveznicima i pridonose ogromnom političkom i ekonomskom napretku država regije.<sup>16</sup> Štoviše, većina kineskih azijsko-pacifičkih susjeda javno i privatno pozdravlja američku prisutnost – sve više kao sredstvo “protuteže” rastuće i ponekad “nasrtljive” Kine (Shambaugh 2013: 9). Kineski susjedi priželjkuju dobre i konstruktivne odnose s Pekingom kako bi profitirali na ekonomskom planu, ali ne žele biti uvučeni u kinesku sferu interesa i stoga traže američku zaštitu.

Suradnju između Sjedinjenih Država i njihovih azijsko-pacifičkih saveznika također je trebala učvrstiti multilateralna gospodarska

14 Tom Donilon, America is back in the Pacific and will uphold the rules, *Financial Times*, 27. 11. 2011., <https://www.ft.com/content/4f3febac-1761-11e1-b00e-00144feabdco> (05. 08. 2016.)

15 Leon Panetta: US to deploy 60% of navy fleet to Pacific, *BBC*, 02. 06. 2012., <http://www.bbc.com/news/world-us-canada-18305750> (05. 08. 2016.)

16 Joseph S. Nye, Jr., East Asian Security: The Case for Deep Engagement, *Foreign Affairs*, srpanj/kolovoz 1995., <https://www.foreignaffairs.com/articles/asia/1995-07-01/east-asian-security-case-deep-engagement> (05. 08. 2016.)

inicijativa Transpacifičkog partnerstva (TPP) kao ekonomski temelj američkog strateškog zaokreta prema Aziji. TPP je ciljao na jačanje američkih trgovinskih veza s regionalnim saveznicima i partnerima kako bi se učvrstili američki ekonomski interesi u azijsko-pacifičkom prostoru. Također je predstavljao alternativu širenju kineske meke moći i njezinim ekonomskim poticajima koji ciljaju na multilateralnu regionalnu integraciju pod pokroviteljstvom Pekinga. Iako je Peking pozvan da se pridruži TPP-u, morao bi poduzeti velike promjene u svojim ekonomskim politikama koje određuju način upravljanja stranim poslovanjima i investicijama u Kini koja im se dugo opirala. Svi ma je bilo jasno da su zahtjevi za članstvo u TPP-u bili tako skrojeni da bi mu se Kina u bližoj budućnosti teško mogla pridružiti. U konačnici je prevladao zaključak da je TPP postao multilateralni projekt čiji bi nacrt, ako ne i namjera, predstavljao protutežu regionalnom ekonomskom okupljanju koji uključuje Kinu, ali isključuje Sjedinjene Države, kao na primjer ASEAN+3 (Goldstein 2013: 281-282). Međutim, odluka američkog predsjednika Donalda Trumpa da odbaci TPP ozbiljno je poljuljala gospodarsku komponentu američkog strateškog zaokreta prema Aziji. Karen Brooks naglašava da je Trumpov plan povlačenja iz TPP-a zadao udarac državama koje su očekivale da će profitirati od zahtijevanih reformi, kao i kredibilitetu američkog vodstva u ekonomskim poslovima. Ta praznina će izravno koristiti Kini koja će vjerojatno podržati regionalni pakt skrojen prema njezinim interesima.<sup>17</sup> Štoviše, bliski američki saveznici poput Australije, Južne Koreje i Japana već su izrazili interes pridruživanju sinocentričnom Regionalnom sveobuhvatnom ekonomskom partnerstvu.

Trumpova administracija je međutim pokazala da ne namjera va ustuknuti pred sve moćnijim konkurentom i mjesto regionalnog supervizora prepustiti Kini. Američki je predsjednik već na početku mandata demonstrirao da se ne ustručava od političkih konfrontacija s Pekingom kada je u prosincu 2016. godine prihvatio telefonski poziv tajvanske predsjednice Tsai Ing-wen kako bi mu čestitala na pobjedi. Iako je Trump poslije Xiju poručio da njegova administracija ostaje predana politici "jedne Kine", poziv je u Peking u shvaćen kao izravno miješanje u unutarnje kineske poslove i prijetnju nacionalnim interesima. Prvi izravni razgovor američkog predsjednika i tajvanske predsjednice nakon uspostave diplomatskih odnosa između Washingtona i Pekinga te kasnije odobrenje 1,4 milijarde dolara vrijedne isporuke oružja Tajvanu narušili su međusobno povjerenje i izazvali napetosti koje bi mogle imati dalekosežne posljedice po kinesko-američke odnose.

17 What Future for the Asia Pivot under Trump, Council on Foreign Relations, 14. 12. 2016., <https://www.cfr.org/expert-roundup/what-future-asia-pivot-under-trump> (26. 03. 2017.)

Trumpova administracija je također nastavila pritiskati Kinu zbog izostanka adekvatnog odgovora na rastuću prijetnju sjevernokorejskog nuklearnog programa i razvoja interkontinentalnih balističkih projektila. U sklopu jačanja strateškog angažmana u istočnoj Aziji, Sjedinjene Države su ubrzale instalaciju proturaketnog sustava THAAD koji je započela Obamina administracija. Njegov moćni radar Americi osigurava nadzor sjevernokorejskog prostora, ali i zadire duboko u kineski teritorij, čime je Amerika dobila mogućnost nadzora nad razmještanjem kineskih vojnih snaga. Žestoke reakcije Pekinga i uvođenje ograničenih ekonomskih sankcija Južnoj Koreji nisu uspjeli Americi odvratiti od nauma. Štoviše, američka je mornarica u studenom 2017. godine na zajedničke vojne vježbe s južnokorejskim pomorskim snagama uputila čak tri nosača zrakoplova kako bi demontirala odlučnost Trumpove administracije u suzbijanju sjevernokorejske prijetnje i predanost zaštititi regionalnih saveznika.

Politiku jačanja odnosa s regionalnim saveznicima i partnerima zasnovanu na reciprocitetnoj suradnji američki je predsjednik predstavio tijekom svoje azijske turneje u studenom 2017. godine. Posjetivši Japan, Južnu Koreju, Kinu, Vijetnam i Filipine, američki je predsjednik na summitu organizacije Azijsko-pacifičke ekonomske suradnje u Da Nangu izložio koncept očuvanja američkih nacionalnih interesa u azijsko-pacifičkoj regiji. U sklopu svoje strateške vizije, Trump je ponudio "obnovljeno partnerstvo s Amerikom kako bi radili zajedno u cilju jačanja prijateljskih i trgovinskih veza između svih nacija indo-pacifičke regije i zajedno promovirali naš prosperitet i sigurnost". Odbacivši multilateralni koncept kojega je zagovarala prethodna administracija, na bilateralnu suradnju je pozvao "svaku naciju koja želi biti američki partner i koja će se pridržavati principa poštene i recipročne trgovine". Naglasio je kako će Sjedinjene Države "poštivati neovisnost i suverenost" indo-pacifičkih nacija, istaknuvši da Amerika "teži prijateljstvu i ne sniva dominaciju". Time je neizravno prozvao Peking i njegovu nasrtljivu politiku prema susjedima koji strahuju da bi rast kineske moći mogao rezultirati njihovim gospodarskim, diplomatskim i vojnim podčinjavanjem. Trump je također naglasio "nužnost poštivanja principa koji svima idu u korist, poput poštivanja vladavine zakona, individualnih prava te slobodne plovidbe i zračnog prometa, uključujući otvorene trgovačke rute", čime se referirao na kineske teritorijalne pretenzije u Istočnom i Južnom kineskom moru.

Zamijenivši regionalni pojam azijsko-pacifičke regije geopolitičkim pojmom indo-pacifička regija, Američki je predsjednik jasno odredio svoju strategiju koja se nastavlja na politiku veće suradnje između Sjedinjenih Država, Japana, Australije, Južne Koreje i Indije. Štoviše, kao veliki konkurent kineskim geopolitičkim i geoekonomskim ambicijama, Indija je prepoznata kao ključni američki saveznik u ograničavanju kineskog utjecaja. Američki državni tajnik Rex Tillerson

son je tijekom posjeta New Delhiju u listopadu 2017. godine rekao kako Sjedinjene Države i Indija trebaju služiti kao istočna i zapadna “promatračnica” indo-pacifičke regije. Veličajući Indiju, Tillerson je Kinu prozvaao za “podrivanje međunarodnog poretka utemeljenog na pravilima”, rekavši kako “provokativne kineske akcije u Južnom kineskom moru izravno ugrožavaju međunarodne zakone i norme koje Sjedinjene Države i Indija jamče zajedno”. Također je istaknuo da “Sjedinjene Države žele održavati konstruktivne odnose s Kinom, ali da neće ustuknuti pred kineskim izazovima poretku utemeljenom na pravilima i u slučajevima kada Kina podriava suverenitet susjednih zemalja i oduzima prednost Sjedinjenim Državama i njihovim partnerima”. Tillerson je time jasno odredio vanjskopolitički smjer Trumpove administracije koja u Kini vidi izravnog suparnika američkim nacionalnim interesima. Na posljedku, američka Strategija nacionalne sigurnosti iz prosinca 2017. godine Kinu je uz Rusiju proglasila izravnim strateškim konkurentom. Tako je navedeno da Kina izravno “izaziva američku moć, utjecaj i interese te pokušava narušiti američku sigurnost i prosperitet”. Sjedinjene Države stoga moraju “objediniti sve elemente američke nacionalne moći – političke, ekonomske i vojne”, kako bi nadvladale izazove s kojima se suočavaju. Iako ne odbacuje nastavak suradnje s Kinom, Washington u dokumentu jasno upozorava na njezinu nasrtljivu politiku koja ugrožava regionalnu stabilnost i sigurnost.

Patrick M. Cronin navodi kako Trump nastoji uspostaviti što je veću moguću suradnju s Kinom, najvećim američkim trgovinskim partnerom u regiji. Međutim, Trump nije voljan zanemariti dugoročne američke interese samo zato jer Xi Jinping drži da bi Kina trebala biti u središtu svjetske pozornice do kraja ovog stoljeća. Washington se nanovo usredotočio na osiguravanje da Sjedinjene Države zadrže svoju konkurentsku prednost uoči žestokog i sve većeg natjecanja s Kinom.<sup>18</sup> Demonstrirajući svoju viziju slobodne i otvorene indo-pacifičke regije, Trump je ocrtao konture američke strategije koja se izravno suprotstavlja rastućoj moći Kine.

## Zaključak

Jačanje kineske ekonomske, političke i vojne moći te njezin sve aktivniji međunarodni angažman imat će značajne implikacije po globalni sustav kojim su donedavno suvereno vladale Sjedinjene Države. Uspon Kine prema statusu svjetske sile bit će praćen odlučnijim vođenjem vanjskih poslova i nasrtljivijim pozicioniranjem u zonama od posebnog nacionalnog interesa. Svojetanje golemih pomorskih područja u

18 Patrick M. Cronin, Trump's Post-Pivot Strategy, *The Diplomat*, 11. 11. 2017., <https://thediplomat.com/2017/11/trumps-post-pivot-strategy/> (12. 11. 2017.)

Istočnom i Južnom kineskom moru, militarizacija umjetnih otoka, diplomatsko zastrašivanje Tajvana, presretanje stranih pomorskih i zračnih snaga te negiranje presuda međunarodnih sudova jasan su pokazatelj kojim će se smjerom kretati kineska vanjska politika. Kina će istovremeno ostati spremna susjednim državama ponuditi gospodarske povlastice u obliku čvršćih trgovinskih veza i investicijskih projekata ako će prihvatiti njezinu vodeću ulogu u kreiranju regionalnog poretka. Prema svemu sudeći, kineska vanjskopolitička platforma sve će više poprimati oblik suvremene verzije drevnog tributarnog sustava.

Nastojanja Kine da istisne Sjedinjene Države iz istočne Azije i preuzme ulogu regionalnog hegemonu predstavljat će veliki izazov za američku dominaciju u azijsko-pacifičkom prostoru. Budući da Amerika i dalje smatra da stabilnost i prosperitet istočne Azije počiva na međunarodnom poretku pod njezinim pokroviteljstvom, neće ustuknuti od svoje percipirane uloge "dobrohotnog hegemonu" koji svijetu jamči sigurnost, stabilnost i prosperitet. Jačanje američke vojne nazočnosti, pozivanje na sklapanja novih partnerskih odnosa s državama indo-pacifičke regije i proglašavanje Kine izravnim strateškim konkurentom jasno ocrtavaju konture sadašnje i buduće američke strategije usmjerene prema pokušaju ograničavanja rastućeg kineskog utjecaja. Međutim, njezina misionarska vizija nužnog održavanja američke globalne supremacije vodit će je u izravan sukob interesa s Kinom koja neće odustati od nastojanja za uspostavom sinocentričnog regionalnog poretka. Strah Amerike da će je Kina istisnuti iz istočne Azije ojačat će njezina nastojanja da pokuša zadržati širenje kineske moći i utjecaja, unatoč činjenici da će je takva nastojanja približiti ozbiljnom sukobu sa sve moćnijim konkurentom. Sjedinjene Države će zahvaljujući svojoj vojnoj moći te globalnom ekonomskom i političkom utjecaju u skoroj budućnosti i dalje ostati jedina svjetska supersila. Stagnacija ukupne američke moći koju prati uspon Kine Americi će ipak umanjiti dio kapaciteta za oblikovanje međunarodnog okruženja.

Washington i Peking su se do sada pokazali dovoljno mudrima da ih međusobne razmirice i animoziteti ne dovedu do ozbiljnije konfrontacije. Naposljetku, njihova ekonomska međuovisnost i zajednički sigurnosni interesi do sada su uspjeli nadvladati sile dezintegracije. Međutim, ekonomska integracija i komplementarna sigurnosna pitanja nisu nužno dovoljni kako bi spriječili sukobljene interese, nepovjerenje, pogrešne procijene, tenzije i sukobe. Kada su dvije moćne države zatvorene u krug izrazite borbe za dominaciju, izlazak iz sigurnosne dileme postaje iznimno zahtjevan zadatak. Sjedinjene Države i Kina slijede isti obrazac tranzicije moći kakav je obilježio ranija povijesna razdoblja. Stoga će Washington i Peking morati uložiti velike diplomatske napore kako bi pomirili oprečne interese i spriječili devastirajući sukob. Uzevši u obzir varijable koje definiraju njihov odnos,

evidentno je da Ameriku i Kinu očekuje stoljeće borbe za dominaciju.  
Pitanje je samo kojim će se intenzitetom ta borba odvijati.

**91**

**Dario Kuntić**  
*Uspon Kine i sigurnost  
azijsko-pacifičke regije*

Dario Kuntić\*

# The Rise of China and Security of the Asia- Pacific Region

92

**SUMMARY:** The aim of this paper is to provide an analysis of the People's Republic of China's rise towards the status of a regional hegemon which saps U.S. domination in East Asia and undermines the security structure of the Asia-Pacific region. The main premise argues that China strives towards establishment of the Sinocentric regional order, which confronts it with the United States that wants to preserve its predominant position in the Asia-Pacific region. Accordingly, focus of the paper is on an analysis of China's rise towards the status of regional hegemon and global power, examination of a power transition concept within the international system as a model of understanding the contemporary U.S.-Sino relationship, and analysis of U.S. foreign policy in the Asia-Pacific.

It was concluded that China's endeavours to push out the United States from East Asia and take over the role of regional hegemon will represent tremendous challenge for U.S. domination in the Asia-Pacific region. America's fear that China will push it out of East Asia will strengthen its efforts to contain extension of China's power and influence in spite the fact that that endeavours will move it towards serious conflict with increasingly powerful competitor. It is evident that the United States and China enter in a century of a struggle for domination. The question is what the intensity of that struggle will be.

**KEY WORDS:** America, China, power transition, Sino centrism, hegemony

\* Dario Kuntić, PhD, Ministry of Defence of the Republic of Croatia.  
E-MAIL: dkuntic@yahoo.com



## Literatura

- Allison, Graham. 2017. *Destined for War*. Boston and New York: Houghton Mifflin Harcourt.
- Bergsten, Fred et al. 2006. *China: The Balance Sheet*. New York: Public Affairs
- Brzezinski, Zbigniew. 1997. *Velika šahovska ploča*. Varaždin: Interland.
- Cai, Peter. 2017. *Understanding China's Belt and Road Initiative*. Sydney: Lowy Institute
- Carpenter, Ted Galen. 2005. *America's Coming War with China*. New York: Palgrave Macmillan.
- Chalmers, Johnson. 2004. *Blowback*. New York: Metropolitan Books/Henry Holt and Company.
- Ding, Dou. 2009. *The Rise of China: Conflict or Harmony in East Asia?*, u: Lam, P. E. (ur.): *The Rise of China and India: A New Asian Drama*. Singapore: World Scientific Publishing, str. 11-15.
- Emmott, Bill. 2008. *Rivals: How the Power Struggle Between China, India and Japan Will Shape Our New Decade*. Orlando: Harcourt
- Evans, Graham and Newnham, Jeffrey. 1998. *The Penguin Dictionary of International Relations*. London: Penguin Books.
- Feng, Zhang. 2010. *Rethinking the "Tribute System": Broadening the Conceptual Horizon of Historical East Asian Politics*, u: Yongnian, Z. (ur.): *China and International Relations*. London and New York: Routledge, str. 75-101.
- Fukuyama, Francis. 2007. *After the Neocons*. London: Profile Books.
- Geis, John P. 2011. *Asian Air Power in 2030: Capabilities and Technologies Required for Potential Future Scenarios*, u: Lele, A. and Goswami, N. (ur.): *Imagining Asia in 2030*. New Delhi: Academic Foundation, str. 351-384.
- Gill, Bates. 2007. *Rising Star*. Washington: Brookings Institution Press
- Gilpin, Robert. 1981. *War and Change in World Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Glaser, Bonnie S. 2012. *Pivot to Asia: Prepare for Unintended Consequences*. 2012 *Global Forecast*. Washington: Center for Strategic and International Studies
- Goldstein, Avery. 2013. *U.S.-China Interactions in Asia*, u: Shambaugh, S. (ur.): *Tangled Titans: the United States and China*. Lanham: Rowman & Littlefield Publishers, Inc., str. 263-291.
- Hunt, Michael H. 2007. *The American Ascendancy*. Chapel Hill: The University of South Carolina Press.
- Kang, David C. 2007. *China Rising: Peace, Power, and Order in East Asia*. New York: Columbia University Press.
- Kang, David C. 2012. *East Asia before the West: Five Centuries of Trade and Tribute*. New York: Cambridge University Press
- Kissinger, Henry. 2003. *Treba li Amerika vanjsku politiku*. Zagreb: Golden marketing
- Kissinger, Henry. 2012. *On China*. New York: Penguin Books.
- Kuntić, Dario. 2015. *The Ominous Triangle: China-Taiwan-the United States Relationship*. *Croatian International Relations Review*, XXI (72): 239-280.
- Lu, Yeh-chung. 2016. *From Washington with Love? Taiwan's Perspective on the US Rebalance to Asia*, u: Huang, D. W.F. (ur.): *Asia Pacific Countries and the US*

- Rebalancing Strategy*, New York: Palgrave Macmillan, str. 211-226.
- Mearsheimer, John. 2001. *The Tragedy of Great Power Politics*. New York and London: W. W. Norton & Company.
- Organski, A.F.K. 1969. *World Politics*. New York: Knopf.
- Shambaugh, David. 2013. Tangled Titans, u: Shambaugh, S. (ur.): *Tangled Titans: the United States and China*. Lanham: Rowman & Littlefield Publishers, Inc. str. 3-26.
- Sutter, Robin G. 2010. *Chinese Foreign Policy: Power and Policy since the Cold War*. Lanham: Rowman & Littlefield Publishers
- Tucker, Nancy Bernkopf. 2013. The Evolution of U.S.-China Relations, u: Shambaugh, S. (ur.): *Tangled Titans: the United States and China*. Lanham: Rowman & Littlefield Publishers, Inc. str. 29-49.
- Tukidid. 2009. Povijest Peloponeskog rata. Zagreb: Matica hrvatska.
- Twomey, Christopher P. 2013. The Military-Security Relationship, u: Shambaugh, S. (ur.): *Tangled Titans: the United States and China*. Lanham: Rowman & Littlefield Publishers, Inc. str. 235-259.
- Weitz, Richard. 2013. China-US Military Ties on the Upswing. *China Brief* 13(19): 6-10.
- Wuthnow, Joel and Saunders, Phillip C. 2017. *Chinese Military Reform in the Age of Xi Jinping: Drivers, Challenges, and Implications*. Washington: National Defense University Press
- Ye Hailin. 2009. Safe Seas. *Beijing Review* No. 13
- Zakaria, Fareed. 2009. Svijet nakon Amerike. Zagreb: Fraktura

PREGLEDNI RAD

Jasminka Simić\*

**Kraj  
posthladno-  
ratovske ere:  
izazovi za  
globalizaciju i  
slobodnu  
trgovinu**

\* Dr.sc. Jasminka Simić, novinarka – urednica na Radio-televiziji Srbije, Beograd.  
E-MAIL: jassminka2002@yahoo.com

**SAŽETAK:** “Trumpov protekcionizam” intenzivirao je dva pitanja. Prvo, pitanje budućnosti globalizacije i slobode međunarodne trgovine, kao dominantne karakteristike neoliberalizma i posthladnoratovskog svijeta. Desetljeće od izbijanja svjetske ekonomske i financijske krize, svjetsko gospodarstvo i liberalna demokracija ne uspijevaju riješiti probleme siromaštva i zaštite životne sredine i pronaći model za napredak. Zbog toga svijet sve više gleda u pravcu Kine, kojoj su globalizacija i slobodna trgovina donijele današnju moć i koja sada posredstvom inicijative “Jedan pojas, jedan put”, zasnovane na investiranju u infrastrukturu i inovacije, nudi način za oživljavanje svjetskog gospodarstva. Ekonomsko siromaštvo utječe na politički ekstremizam i terorizam, što je glavni sigurnosni izazov budućnosti. Pred Ujedinjenim nacijama i novim multipolarnim svijetom je zadatak unaprijediti ekonomski rast i političku stabilnost prvenstveno na Bliskom istoku i u Africi, kako bi se riješilo pitanje terorizma, etničkih sukoba i migrantskih kriza. Drugo pitanje je hoće li administracija predsjednika Donalda Trumpa započeti intenzivno trgovinsko i vojno nadmetanje s Kinom ili će zadržati američku politiku tzv. *congagementa*, odnosno, vojnog obuzdavanja Kine i ekonomske suradnje s tom zemljom. Komparativnom i analizom dokumenata, usporedbom procesa i podataka koji se odnose na obujam i posljedice protekcionističkih mjera koje su se poduzimale u novijoj, posebno američkoj, povijesti i danas, u ovom se radu želi pokazati koliko će dva navedena pitanja utjecati na međunarodnu sigurnost i hoće li principi nesukobljavanja, uzajamnog poštovanja i *win-win* suradnje, koje zagovaraju “sile u usponu”, naročito Kina, voditi ka novom poretku u svijetu.

**KLJUČNE RIJEČI:**  
**globalizacija,**  
**slobodna trgovina,**  
**protekcijonizam,**  
**multipolarnost,**  
**congagemet**

## Uvod

U godinama obljetnice – 100. godišnjice ulaska Sjedinjenih Američkih Država u Prvi svjetski rat, 6. travnja 1917. godine, i objavlivanja čuvenih “14 točaka” predsjednika Woodrowa Wilsona početkom 1918. godine, koje su utjecale na poslijeratno uređenje svijeta i početak američkog liberalnog projekta međunarodnih odnosa – novoizabrani predsjednik Donald Trump najavio je protekcionizam u međunarodnim ekonomskim odnosima. To je potpuno suprotno od liberalnog poretka i njegovih osnovnih principa – tržišnog gospodarstva, slobode trgovine i konkurentnosti. Liberalizacija međunarodne trgovine je svrha djelovanja Svjetske trgovinske organizacije (WTO) koja je nastala 1995. godine institucionalizacijom Općeg sporazuma o carinama i trgovini (GATT) i “predstavlja okvir za kreiranje efikasnog multilateralnog trgovinskog režima u kojem vlada unifikacija dokumenata i raznih procedura koje prate robu u uvozu i izvozu, kao i harmonizacija nacionalnih propisa i vanjskotrgovinskih politika zemalja članica, a čiji je glavni cilj sniženje carina i eliminiranje svih barijera u međunarodnoj trgovini” (Leksikon ekonomske diplomacije i međunarodnog poslovanja, 2013: 410). Ovo je dio procesa globalizacije koji podrazumijeva integraciju i sve veću međuovisnost država kroz njihove intenzivne kontakte i trgovinu, čime se stvara “jedinствeno ujedinjeno globalno društvo u okviru jedinstvene kulture kako bi se ljudi povezali u zajedničkoj sudbini, čime se smanjuje mogućnost država da utječu na svoju nacionalnu sudbinu” (Kegley i Wittkopf, 2004: 100). Na ovom tragu je i neoliberalizam, pristup u području međunarodnih odnosa koji je nastao ‘90-tih godina 20. stoljeća i koji “objašnjava način na koji međunarodne institucije unapređuju globalne promjene: suradnju, mir i prosperitet kroz kolektivne promjene za reforme” (Kegley i Wittkopf, 2004: 97).

Pod pojmom “protekcionizam” ili “ekonomski nacionalizam” podrazumijeva se uvođenje ograničenja, odnosno restrikcija u međunarodnoj trgovini, a razlozi su povećanje državnih prihoda od carina i drugih dadžbina, zaštita zaposlenosti i smanjenje efekata opće recesije, zaštita određenih grana industrije i interesa domaćih radnika, eliminiranje deficita platne bilance (Leksikon ekonomske diplomacije i međunarodnog poslovanja, 2013: 360). Svaka od vodećih trgovačkih nacija primjenjuje neki oblik restrikcije. Od početka svjetske ekonomske krize 2008. godine, protekcionizam je zabilježen i u okviru grupe 20 najrazvijenijih zemalja svijeta (G20), iako su njihove ekonomije više okrenute liberalnoj nego restriktivnoj trgovini. Podaci Svjetske trgovinske organizacije koja razinu protekcionizma mjeri kroz carine koje se primjenjuju na uvoz iz drugih zemalja, pokazuju da u okviru G20 carine najviše primjenjuju Južna Koreja, Argentina, Brazil i Indija, dok su Australija, Sjedinjene Američke Države, Japan i Kanada zemlje sa

97

Jasminka Simić  
*Kraj posthladnoratovske  
ere: izazovi za  
globalizaciju i slobodnu  
trgovinu*

najmanje usvojenih protekcionističkih mjera.<sup>1</sup> Također, poljoprivreda je zaštićenija od industrije zbog sigurnosti hrane i nezavisnosti. Kanada je primjer za to jer je prosječna stopa carina 4,1%, ali primjenjuje visoke carine od 248,9% na uvezene mliječne proizvode, što obeshrabruje druge zemlje i daje prednost lokalnim proizvođačima. Carine u okviru Europske unije su iste. U radu je poseban naglasak stavljen na američki protekcionizam uveden početkom 20. i 21. stoljeća, njihov cilj i odnos, kao i efekte koje su izazvali u međunarodnim trgovinskim odnosima.

Protekcionizam i zaštita unutarnjeg tržišta u SAD znače ponovno uvođenje američkog sustava ekonomije Alexandera Hamiltona, Henryja Claya i Abrahama Lincolna, koji čine 3 dijela: carina (radi zaštite i unaprjeđenja američke industrije), nacionalne banke (radi jačanja trgovine) i savezne subvencije za izgradnju puteva, kanala i razvijanje profitabilnog tržišta za poljoprivredu. Ovo, također, podrazumijeva uvođenje Glass-Steagallovog akta<sup>2</sup> iz doba predsjednika Franklina D. Roosevelta (1933), koji je u SAD ukinut 1999. godine, a predstavlja odvajanje komercijalnog i investicijskog ulaganja, odnosno bankama se zabranjuje da se bave financijskim špekulacijama, a investicijskim fondovima da se bave bankarstvom.

U posthladnoratovskoj eri moć SAD-a bila je oličena u unipolarizmu zasnovanom na procesu globalizacije, slobodi međunarodne trgovine i aktivnom unilateralnom vojnom angažmanu u svijetu. Američki "protekcionizam" kao izazov procesu globalizacije nastao je zbog: 1) posljedica svjetske ekonomske i financijske krize koja je nastala na tlu SAD 2008. godine, a preko Interneta, osiguravajućih agencija, investicijskih fondova i bankarskih poslovanja, postala je planetarna; 2) nemogućnosti da neoliberalni model rasta svjetske ekonomije, uspostavljen 1980-tih, riješi globalne probleme ekonomske i društvene nejednakosti i klimatskih i ekoloških potreba čovječanstva; 3) opadanja moći SAD-a i zapadnog svijeta, uz snažan rast Kine, Rusije i drugih zemalja u usponu.

U takvom ambijentu glavni zadatak predsjednika Donalda Trumpa je održavanje SAD-a na vrhu globalne ekonomske i političke moći. Zato je prihvatio "nultu poziciju" prema sporazumima na kojima počiva globalni trgovinski sustav, koje smatra nepovoljnim za SAD na unutarnjem i vanjskom planu, odnosno zahtijeva njihovu reviziju u cilju zaštite američkog tržišta i tzv. američke izuzetnosti u svijetu. Na meti Trumpovog "protekcionizma" su Svjetska trgovinska orga-

1 Dostupno na:

[https://www.wto.org/english/res\\_e/statis\\_e/statis\\_e.htm](https://www.wto.org/english/res_e/statis_e/statis_e.htm) (25.03.2018.)

2 Carter Glass bio je ministar financija, a Henry Steagall predsjednik Odbora za bankarstvo i valutu. Tada je osnovan Fond za zaštitu depozita (Federal Deposit Insurance Corporation, FDIC), gdje svaka banka uplaćuje određeni doprinos za osiguranje štediša.

nizacija (uslijed nametanja visokih carina na robu uvezenu iz drugih država članica WTO-a i kritike da Kina manipulira svojom valutom) i Sjevernoamerički sporazum o slobodnoj trgovini između SAD, Kanade i Meksika (zahtjevi da se o tome pregovara svakih pet godina, da se polovica svih komponenti automobila na koje se ne plaća carina proizvede u SAD i da se ukine sustav razrješenja sporova u okviru sporazuma NAFTA koji štite investitore od samovoljnog kršenja odredbi ugovora). Istovremeno su obustavljeni pregovori o sporazumu o Transatlantskom trgovinskom i investicijskom partnerstvu i stvaranju zone slobodne trgovine između SAD-a i Europske unije (2013.), te je povučen potpisani sporazum o Transpacifičkom partnerstvu (2016.) sa 11 zemalja te regije. Ovom trendu revizije međunarodnih sporazuma potrebno je dodati i povlačenje iz Pariškog sporazuma o klimi (2015.) i mogućnost suspendiranja sporazuma o iranskom nuklearnom naoružanju (2015.).

Predsjednik Trump ostvario je jedno od svojih prvih izbornih obećanja tako što je 5. ožujka 2018. godine potpisao odluku o uvođenju dodatnih carina u iznosu od 25% na uvoz čelika i 10% na uvoz aluminijskih proizvoda na snagu 23. ožujka 2018. godine.<sup>3</sup> Najavio je uvođenje carina na 100 proizvoda iz Kine u vrijednosti do 60 milijardi dolara (48,6 milijardi eura) koji su napravljeni kao posljedica krađe industrijskih tajni američkih poduzeća. Zauzvrat, od Kine se zahtijeva da smanji carine na uvoz američkih automobila, da kupi više američkih poluvodiča i olakša pristup svom financijskom sektoru. Ovi zahtjevi upućeni su novom kineskom potpredsjedniku vlade zaduženom za ekonomsku politiku i financije Liu He radi smanjenja trgovinskog deficita od 375 milijardi dolara u 2017. godini kojeg su SAD ostvarile s Kinom. Kina od Sjedinjenih Američkih Država zahtijeva da smanje restrikcije u pogledu izvoza tehnologije u Kinu.

Prijetnja protekcionističkim mjerama često je adut u pregovorima, kada jedna strana želi izvršiti pritisak na vanjskotrgovinskog partnera, posebno onog s kojim postoji veliki trgovinski deficit, kao što je to slučaj s Kinom i Južnom Korejom. Da bi izbjegla američki porez na čelik i aluminij, Južna Koreja je pristala dodatno otvoriti tržište automobila i do 2041. godine produžiti američki porez od 25% za uvoz kamioneta iz Južne Koreje. Južna Koreja je prihvatila godišnju kvotu izvoza čelika u SAD od 2,68 milijuna tona, što je 70% prosječnog godišnjeg izvoza u posljednje tri godine. Ispod ovog praga, južnokorejski čelik će biti oslobođen poreza u SAD.

S druge strane, u Kini je tijekom 2017. godine organizirano nekoliko foruma (Boao, Peking) na kojima se razgovaralo o budućnosti globalizacije i slobodne trgovine, a zaključak je bio da zemlje trebaju

3 Dostupno na:  
<https://www.commerce.gov/news/press-releases/2018/02/secretary-ross-releases-steel-and-aluminum-232-reports-coordination> (30.03.2018.)



odbaciti protekcionističke mjere, jer su međuovisne. Kina je nezadovoljna američkim carinama na uvoz čelika i aluminija i osuđuje metodu kojom se koristi, zbog čega razmatra carine na uvoz iz SAD u iznosu od 3 milijarde dolara.<sup>4</sup>

“Trumpov protekcionizam” je otvorio pitanje preživljavanja američkog *wilsonijanskog* liberalnog poretka, nastalog početkom 20. stoljeća u vrijeme kada su i same SAD bile nespremne za ulogu svjetske sile i koji je preko ideje o ujedinjenim nacijama jačao američku moć, da bi krajem 20. stoljeća prerastao u liberalni hegemonizam SAD-a. Zato je znanstveno-istraživački cilj rada utvrditi jača li protekcionizam nacionalnu ekonomiju i slabi li istovremeno međunarodnu u uvjetima globalne međuovisnosti svijeta, posebno na razini tehnčko-tehnoloških dostignuća ostvarenih u proteklih trideset godina, od kraja Hladnog rata. Proizvodi li protekcionizam više protekcionizma što bi izazvalo slabljenje utjecaja postojećih institucija kao regulatora međunarodne trgovine i financija (Svjetska trgovinska organizacija, Međunarodni monetarni fond, Svjetska banka) i kraj posthladnoratovske ere, te istovremeno označilo početak uspostavljanja novih ili “paralelnih” institucija (Nova azijska razvojna banka BRICS, Azijska banka za investicije i infrastrukturu) i formiranja novog svjetskog ekonomskog i financijskog poretka u multipolarnoj eri 21. stoljeća.

### **Protekcionizam i ekonomsko jačanje Sjedinjenih Američkih Država**

U prvih šest mjeseci 2017. godine na nacionalnoj, državnoj i lokalnoj razini u SAD-u bilo je 26% protekcionističkih mjera više nego u istom razdoblju 2016. godine, što pogađa interese zemalja članica G20, a za 50% smanjene su mjere liberalne politike.<sup>5</sup> Sjedinjene Američke Države nametnule su više od 400 trgovinskih ograničenja na širok spektar proizvoda uvezenih iz više od 40 zemalja. Obrazloženje administracije predsjednika Trumpa je da se pojedini uvozni proizvodi prodaju po prenisnoj cijeni koju je odobrio Odjel za trgovinu (*Department of Commerce, DOC*). Zakon vladi dozvoljava da nametne carinu na određeni uvozni proizvod, tako da se može prodati samo po cijeni koju vlada smatra pravednom. Ured američkog trgovinskog predstavništva (*The Office of the United States Trade Representative, USTR*) poslao je Kongresu (ljetu 2017.) izvještaj u kojem detaljno analizira priorite-

4 Dostupno na:  
<http://english.mofcom.gov.cn/article/newsrelease/policyreleasing/201803/20180302723376.shtml> (31.03.2018.)

5 Dostupno na:  
<https://www.ft.com/content/25ae4968-5f32-11e7-91a7-502f7ee26895>  
(14.11.2017.)

te u području trgovine koje je postavila administracija predsjednika Trumpa i navodi da “napori da se pojačaju restrikcije na uvoz u korist favoriziranih industrija oštetiti će ekonomski rast, dovesti do nezaposlenosti i povećanja potrošačkih cijena. To nije strategija koja će Ameriku učiniti velikom”.<sup>6</sup> Ekonomisti lijevog i desnog političkog spektra u SAD već desetljećima tvrde da zemlja smanjuje vlastitu ekonomsku dobrobit kad god uvede ograničenja na uvoz. To znači da će ukupna razina prosperiteta i životnog standarda nacije opasti. Protekcionizam stvara više protekcionizma, a ne više liberalizacije trgovine. To pokazuju i primjeri iz američke prošlosti koji se analiziraju u ovom radu.

U vrijeme Velike krize 1929. godine većina zemalja povećala je zaštitu domaćih industrija radi održavanja razine zaposlenosti, usmjeravajući potrošnju od stranih ka domaćim proizvodima, što se generalno uzevši, negativno odražava na druge zemlje koje posežu za istim mjerama uzrokujući time pad svjetske trgovine. Nakon Velike krize, američki predsjednik Franklin Delano Roosevelt pokrenuo je u ožujku 1933. godine nacionalni program pod nazivom New Deal (Novo poslovanje), koji je obuhvaćao velike javne radove, suspendiranje konvertibilnosti dolara u zlato, stvaranje jedinstvene zone dolara, zahtijevajući od banaka da, prema Glass-Steagallovom aktu, izaberu hoće li se baviti bankarskim poslom, za što su se opredijelile J.P. Morgan Chase i City banka, ili investicijskim fondovima, poput Lehman Brothers, Goldman Sachs i Morgan Stanley banke. Rast gospodarstva se ipak sporo obnavljao i 1934. godine dolar je devalviran za više od 40% u odnosu na zlato. Uslijedile su kritike ekonomista (Robert Murphy, kasnije Milton Friedman) jer su intervencionističke mjere produžile krizu i oporavak tržišta, što je rezultiralo novim padom američkog gospodarstva 1938. godine. Tada je predsjednik Roosevelt formirao novu vrstu javne banke, Fannie Mae, kako bi se stanovnicima omogućio jeftinije stambeno kreditiranje.<sup>7</sup> Nezaposlenost je porasla za još 25%, a nacionalni dohodak je prepolovljen. Američke banke počele su razmišljati o uspostavljanju filijala u Londonu kako bi se bavile poslovima koji su im bili zabranjeni na Wall Streetu (Attali, 2009: 32-33).

Ulazak SAD-a u Drugi svjetski rat obilježio je kraj financijske i ekonomske krize. Od listopada 1941. godine nezaposlenost koja je iznosila 18% počela se smanjivati. SAD i Velika Britanija započele su razgovore o upravljanju svijetom poslije rata, posebno o organizira-

6 Dostupno na:

<https://ustr.gov/sites/default/files/files/reports/2017/NTE/2017%20NTE.pdf>  
(23.03.2018.)

7 Sedamdesetih je Fannie Mae u potpunosti privatiziran i tada je osnovan Freddie Mac. Ove dvije institucije su 2008. godine stavljene pod državno upravljanje uz imenovanje novog rukovodstva i za njih je odvojeno 200 milijardi dolara kapitala kako bi se spasile, s obzirom da su tada jamčile za isplatu 1,4 milijarde dolara stambenih kredita, tj. 40% svih stambenih kredita u SAD.

nju monetarnih i financijskih institucija, što je trajalo tri godine. Na konferenciji održanoj u Bretton Woodsu (1. srpnja 1944.) u prisustvu 700 izaslanika formirani su Međunarodni monetarni fond i Međunarodna banka za obnovu i razvoj, dok je formula “novac konvertibilan u zlatu” promijenjen u “novac konvertibilan u zlatu ili u američkom dolaru”, čime je potvrđen dolarski standard. Tako su SAD iz rata izašle ojačane, a industrijska proizvodnja je udvostručena u odnosu na onu iz 1939. godine. SAD su držale polovicu svjetske proizvodnje ugljena, dvije trećine nafte i više od polovice struje, te su bile u posjedu 80% svjetskih rezervi zlata. Uz to, socijalna nejednakost u SAD-u se smanjila tako da 5% najbogatijih nije raspolagalo sa više od 25% dohotka, u odnosu na 40% prije rata (Attali, 2009: 42). Do 1958. godine dolar se rijetko koristio izvan SAD, ali uslijed rata u Vijetnamu postao je sve prisutniji u svijetu jer je započeo uvoz strojeva i prirodnih resursa u Ameriku.

Kraj Hladnog rata otvorio je tržišta za slobodnu trgovinu. Zahvaljujući pojavljivanju novih industrijskih zemalja, posebno Kine, koje su redom prihvaćale tržišnu ekonomiju, globalizacija tržišta postajala je sve rasprostranjenija, ali, kako tvrdi Jacques Attali, francuski ekonomist, ne i uspostavljanje pravne države. Monetarna i financijska kriza u Aziji 1997. godine pogodila je Rusiju i Brazil, kao i špekulativni fond (Long-Term Capital Management, LTCM) u SAD-u, koji je zbog matematičke greške svojih osnivača dospio u veliki dug. Zahvaljujući financijskoj intervenciji Federalnih rezervi (centralna američka banka) izbjegnuta je kriza, ali je 2000. godine fond raspušten. Zabrinuti zbog činjenice da azijska kriza vodi prema novoj procjeni vrijednosti njene valute, Kina je počela kupovati dolare. Rast i američki deficit su na taj način sve više i više financirani zahvaljujući štednji Kine koja u SAD izvozi najveći dio svoje industrijske proizvodnje. Tako je nastao novi “ekonomski par”, koji je profesor sa Sveučilišta Harvard Neil Ferguson nazvao “Kimerika”.

Deregulacija<sup>8</sup> se ubrzavala i u rujnu 1999. godine Aktom o modernizaciji financijske službe uklonjene su restrikcije iz Glass-Steagallovog akta čime je retroaktivno legalizirana Citigroup (nastala fuzijom Citicorpa i Travelers grupe koja je obnovila aktivnosti u području bankarskih poslova, obuhvaćajući Salomon Smith Barney, vodeću američku investicijsku banku) i formiran prvi američki financijski gigant. Međutim, 2000. godine u vrijeme eksplozije Interneta, indeks Nasdaq, koji se počeo fokusirati na tehnološke performanse, smanjio se za 39,9%, označivši time početak pada dot-com balona. Federalne

8 Deregulacija je proces uklanjanja legalnih ili kvazilegalnih restrikcija za pojedine vrste djelatnosti ili cijene u nekom gospodarskom sektoru. Osamdesetih su brojni sektori poput zračnog prijevoza, telekomunikacija, bankarstva i trgovine vrijednosnicama deregulirani u mnogim zemljama. U SAD su uklonjeni limiti za kamatnu stopu, a u Velikoj Britaniji uvođenje dvojnog vlasništva na burzi.

rezerve su radi stimuliranja američkog gospodarstva snizile kamatne stope, što je ubrzalo rast cijena nekretnina i potrošačke potražnje. Nakon terorističkog napada na SAD (11. rujna 2001.) uslijedio je pad industrijskog indeksa Dow Jones za 7,3%. Pristalice tvrde struje neokonzervativaca u Sjedinjenim Američkim Državama zagovarali su jači neoliberalizam u domeni tržišne ekonomije i liberalnu demokraciju, kao i američki unilateralizam u međunarodno-političkim odnosima. Međutim, 2002. godine ekonomske okolnosti u SAD su se pogoršale uz opasnost od duboke recesije, što je s velikim proračunskim deficitom i naglim povećanjem vojnih troškova zbog započete borbe protiv međunarodnog terorizma dovelo do toga da su se “proklamirani američki ideali sukobili sa parohijalnim američkim interesima” (Kegley i Wittkopf, 2004: 507). Umjesto predizbornog obećanja da će unaprijediti slobodnu trgovinu, administracija predsjednika Georgea Busha mlađeg pribjela je protekcionizmu i početkom 2002. godine uvela je carine do 30% na uvoz čelika kako bi se zaštitila domaća industrija, kao i carine od 29% na kanadsku crnogoričnu drvenu građu. Zbog ovih mjera Europska unija zatražila je četiri milijarde dolara carinskih penala od SAD-a. Postojao je strah da bi pod daljnjim ekonomskim pritiscima liberalni režim slobodne trgovine od važnosti za svjetski prosperitet, mogao doživjeti slom.

Kriza koja je počela u SAD-a (financijska i hipotekarna) sličila je na onu iz 1929. godine, ali je po svojim razmjerima bila mnogo veća zbog globalne integriranosti tržišta. Globalizacija u uvjetima slobodnog tržišta utjecala je na delokalizaciju realnog sektora gospodarstva iz razvijenih zapadnih u novoidustrijalizirane azijske zemlje, što je izazivalo strukturne poremećaje i izbijanje svjetske ekonomske krize. Zabilježen je “pad svjetskog bruto proizvoda za 10%, pad vrijednosti vodećih svjetskih tržišta kapitala iznosio je 30-70%, dok je industrijska proizvodnja u prvom kvartalu 2009. godine opala u Sjedinjenim Državama 13%, u Japanu 38%, u Njemačkoj 20% i u Velikoj Britaniji 13%. Drugi val krize iz 2012. godine najteže je pogodio Europsku uniju, prijeteci slomom “eurozone” i eura kao zajedničke europske valute. To bi, vjerojatno, dovelo i do kraja europske integracije u njenom današnjem obliku i pokrenulo lanac događaja u svjetskom gospodarstvu i politici čije bi posljedice mogle nadmašiti posljedice krize iz 1929. godine. Čak je i Sjevernoatlantski ugovor, koji je među glavnim zapadnim grupacijama naizgled najmanje pogođen krizom, na summitu održanom u Chicagu u svibnju 2012. godine usvojio koncept “pametne obrane”, iza koga se krije namjera Sjedinjenih Država da proračun rasterete od dijela vojnih izdataka i ravnomjernije među saveznicima rasporede troškove zajedničke obrane” (Simić, P., 2013: 25). Kriza je označila početak kraja američkog unilateralizma i unipolarnog međunarodnog poretka i javila se potreba jačanja međunarodnih ekonomskih i političkih institucija, odnosno globalnog upravljanja problemima globalizira-

nog svijeta. Američki predsjednik Barack Obama, koji je prvi mandat započeo u vrijeme ekonomske krize, isticao je značaj multilateralne tvorevine koju su Sjedinjene Američke Države podigle nakon Drugog svjetskog rata, oličenu u Ujedinjenim nacijama, Bretton-woodskim institucijama i NATO-u.

Njegov nasljednik, predsjednik Donald Trump pokazao je ambivalentan stav prema prethodno navedenim institucijama, od početnog negiranja do pozitivnog izjašnjavanja o njihovoj međunarodnoj ulozi, što je i sustav koji one predstavljaju stavljalo pred nove izazove. U skladu sa člankom 232. Zakona o proširenju trgovine iz 1962. godine, s izmjenama i dopunama, Ministarstvo trgovine SAD-a provelo je istraživanje o utjecaju koje uvoz proizvoda od čelika i kovanog i neobrađenog aluminija ima na nacionalnu sigurnost, o čemu je sastavljen izvještaj koji je prosljeđen predsjedniku Trumpu i bio je osnova za uvođenje dodatnih carina na uvoz čelika i aluminija. U zaključku je iznijeto da količine i okolnosti uvoza čelika i aluminija “prijetu ugrozom nacionalne sigurnosti”, kako je definirano člankom 232.<sup>9</sup> Odluka predsjednika Trumpa da uvede dodatne carine na uvoz čelika i aluminija ima za cilj povećanje proizvodnje domaćeg čelika sa sadašnjih 73% kapaciteta na približno 80%, što je minimalna stopa potrebna za dugoročnu održivost industrije. Nedavni višak proizvedenog čelika na globalnoj razini iznosio je 700 milijuna tona, što predstavlja gotovo sedam puta više od ukupne godišnje potrošnje čelika u SAD. Kina je najveći proizvođač i izvoznik čelika i najveći je izvor viška kapaciteta čelika, koji sam prelazi ukupnu američku proizvodnju čelika. Prosječna mjesečna proizvodnja čelika u Kini jednaka je godišnjoj proizvodnji u SAD. Za određene vrste čelika, kao što su električni transformatori, postoji samo jedan američki proizvođač. Početkom 2018. godine u SAD je postojalo 169 antidamping i zahtjeva za uvođenjem carina za čelik, od kojih je 29 protiv Kine, a za 25 su istrage u tijeku. Ministar trgovine Wilbur Ross preporučio je predsjedniku Donaldu Trumpu da razmotri predložena alternativna pravna sredstva za rješavanje problema uvoza čelika: globalna carina od najmanje 24% na cjelokupan uvoz čelika iz svih zemalja ili carina od najmanje 53% na cjelokupan uvoz čelika iz 12 zemalja (Brazil, Kina, Kostarika, Egipat, Indija, Malezija, Južna Koreja, Rusija, Južna Afrika, Tajland, Turska i Vijetnam) s kvotom na proizvode od čelika uvezene iz svih drugih zemalja, što odgovara 100% njihovom izvozu u SAD u 2017. godini. Kvota na uvoz proizvoda od čelika iz svih zemalja odgovara 63% izvoza svake zemlje u SAD.

Zaključci izvještaja o aluminiju su: uvoz aluminija porastao je sa 66% u 2012. godini na 90% ukupne potražnje za primarnim aluminijem

9 Secretary Ross Releases Steel and Aluminum 232 Reports in Coordination with White House. Dostupno na: <https://www.commerce.gov/news/press-releases/2018/02/secretary-ross-releases-steel-and-aluminum-232-reports-coordination> (30.03.2018.)

jem; u razdoblju od 2013. do 2016. zaposlenost u industriji aluminija opala je za 58%, isključeno je 6 talionica, a samo dvije od preostalih 5 talionica rade punim kapacitetom, iako se potražnja za aluminijem značajno povećala; sa smanjenjem vojnih izdataka, potrošnja aluminija u vojne svrhe predstavlja mali postotak ukupne potrošnje i nedovoljna je za održivost talionica.<sup>10</sup> Na primjer, u SAD-u je preostao samo jedan proizvođač visokokvalitetne aluminijske legure potrebne za vojno zrakoplovstvo. U području infrastrukture, koja je neophodna za ekonomsku sigurnost, najviše se upotrebljava aluminij. Odjele za trgovinu nedavno je pokrenuo trgovinski postupak zbog antidamping cijena aluminija. Početkom 2018. godine SAD su imale dva antidamping i kompenzacijska naloga za uvoz aluminija, u oba slučaja protiv Kine, a postoje četiri istrage protiv ove zemlje. Prijedlozi Ministarstva trgovine izloženi u izvještaju za uvoz aluminija su: carina od najmanje 7,7% na cjelokupan izvoz aluminija iz svih zemalja; ili carina od 23,6% na sve proizvode iz Kine, Hong Konga, Rusije, Venezuele i Vijetnama; ili kvote jednake 100% njihovog izvoza u 2017. godini u SAD, ili kvote na cjelokupan uvoz iz svih zemalja u maksimalnom iznosu od 86,7% od njihovog izvoza u SAD u 2017. godini. Svaki od tri prijedloga ima za cilj povećanje proizvodnje aluminija sa sadašnjih 48% na 80%, što je razina koja bi industriju učinila dugoročno održivom.

Izuzetak od odluke o dodatnim carinama na uvoz čelika i aluminija su Kanada i Meksiko, odnosno prvi i četvrti izvoznik u Sjedinjene Države, bez vremenskog ograničenja, u skladu sa procesom pregovara o Sporazumu o slobodnoj trgovini. Odluka o univerzalnim carinama izazvala je negativne reakcije američkih trgovinskih partnera, pojedinih kongresnika i većine predstavnika američke industrije, jer porezi podrivaju konkurentnost poduzeća i osiromašuju američke potrošače. Europska unija očekuje izuzeće od primjene ove odluke, posebno Njemačka, koja je osmi izvoznik čelika na američko tržište. Prema Studiji o trgovinskom partnerstvu predviđeno je stvaranje 33.500 radnih mjesta u industriji čelika, ali i ukidanje 146.000 radnih mjesta u drugim sektorima.

### Kineski izazov Americi i svijetu

U uvjetima globalizacije i slobodne međunarodne trgovine Kina se sve više profilirala kao buduća ekonomska, politička, tehnološka i vojna sila čime je stekla današnju moć u međunarodnim odnosima. Reforme, posebno od stupanja u članstvo Svjetske trgovinske organi-

<sup>10</sup> Secretary Ross Releases Steel and Aluminum 232 Reports in Coordination with White House. Dostupno na: <https://www.commerce.gov/news/press-releases/2018/02/secretary-ross-releases-steel-and-aluminum-232-reports-coordination> (30.03.2018.)

zacije 2002. godine, podrazumijevale su prestanak kolektivizacije poljoprivrede, postupnu liberalizaciju cijena, fiskalnu decentralizaciju, povećanu autonomiju državnih poduzeća, porast privatnog sektora, razvoj tržišta kapitala i moderan bankarski sustav, otvaranje prema vanjskoj trgovini i investicijama, kao i širenje građanskih sloboda kroz političke reforme. Kina se opredijelila za neoliberalizam očekujući dobit od aktivnog sudjelovanja na globalnom tržištu.

Od početka procesa modernizacije u Kini 1978. godine, godišnji rast domaćeg bruto proizvoda iznosio je 9,8%, praćen porastom obujma vanjsko-trgovinske razmjene (3,87 trilijuna dolara u 2012.) i priljevom stranih investicija (SAD, Japan, Njemačka) koje su prvobitno usmjeravane na proizvodnju, a zatim na visoku tehnologiju, nove materijale i moderne uslužne industrije, što je ključno za dugoročni napredak zemlje. Zbog svjetske ekonomske krize koja je utjecala na povećanje cijena ključnih faktora proizvodnje, ali i slabljenja kupovne moći u svijetu, rast domaćeg bruto proizvoda se od 2012. godine usporavao i tada je iznosio 7,5%. U 2013. kineska valuta juan (renminbi, RMB) prvi put se pojavila među deset svjetskih valuta kojima se najviše trguje, a u Šangaju je otvorena zona slobodne trgovine, kako bi grad postao centar međunarodne trgovine i financija i izazov otvorenoj ekonomiji Hong Konga. U 2014. godini Kina je postala najveće gospodarstvo svijeta sa bruto domaćim proizvodom (GDP) od 17.62 trilijun dolara i stopom rasta od 7,4%, čime su prvi put u modernoj povijesti nadmašene Sjedinjene Američke Države, čiji je bruto domaći proizvod u istoj godini iznosio 17.42 trilijuna dolara, a stopa rasta 2,4%.<sup>11</sup> Međutim, dohodak po glavi stanovnika, koji je u 2014. godini iznosio 12,900 dolara, ispod je svjetskog prosjeka i Kina se svrstava u grupu zemalja u razvoju. Zato su planovi za budućnost zasnovani na novom modelu rasta orijentiranom više na potrošnju nego na izvoz, uz nastavak provođenja političkih reformi. U 2016. godini Međunarodni monetarni fond uključio je kinesku nacionalnu valutu juan u košaru rezervnih valuta uz dolar, euro, funtu i jen, u raspodjeli specijalnih prava vučenja po ponderiranoj stopi od 10,92%. Ovo ukazuje na sigurnost juana, što pomaže Kini da stekne veći utjecaj u međunarodnim financijskim poslovima i razgovorima. Kina drži 1,4 trilijuna dolara u američkim državnim obveznicama i u 2016. godini bila je treće po veličini najveće izvozno tržište za američku robu. Podaci iz američkih Federalnih rezervi pokazuju da je u 2016. godini domaći bruto proizvod u SAD iznosio 18.56 trilijuna dolara, u Kini 11.39 trilijuna dolara. Međutim, kineski podaci govore da je bruto domaći proizvod u toj zemlji iznosio oko 14 trilijuna dolara, što SAD osporavaju. U 2016. godini, stopa

11 The World Factbook. Dostupno na: [www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/ch.html](http://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/ch.html) (16. 10. 2015.)



rasta u SAD iznosila je 1,6%, u Kini 6,7%.<sup>12</sup> U 2017. godini domaći bruto proizvod u Kini iznosio je 23.12 trilijuna dolara, stopa rasta 6,8%, dohodak po glavi stanovnika 16,600 dolara,<sup>13</sup> dok je u SAD bruto domaći proizvod iznosio 19.36 trilijuna, stopa rasta 2,2%, dohodak po glavi stanovnika 59,500 dolara.<sup>14</sup>

Zahvaljujući modernizaciji, Kina je sebe postavila na znanstveno-istraživački i razvojni plan, svojim brzim željeznicama, automobilskom industrijom, lunarnom sondom Chang'e-3, informacijskom i tehnologijom istraživanja dubokih voda i unaprjeđenom poljoprivredom. U 2012. investirala je 77,2 milijarde dolara u inozemstvu, uz financijsku pomoć za 16 zemalja Srednje i Istočne Europe od 10 milijardi dolara kroz politiku "16+1", gdje Kina već ulaže u infrastrukturu, energetiku i industriju.

Ekonomsku snagu angažirala je u modernizaciju vojske, te je u 2017. godini izdvojila 1,9% domaćeg bruto proizvoda u vojne svrhe. Raspoložive nuklearnim naoružanjem, prvi nosač zrakoplova Liaoning uspješno je testiran, a u izgradnji je drugi potpuno kineski. Na obilježavanju 70. godišnjice kraja Drugog svjetskog rata, prvoj vojnoj paradi s međunarodnim sudionicima u Peking, Kina je pokazala najmodernije zračne i pomorske snage, ukazujući na promjenu svoje vojne doktrine koja se ranije zasnivala samo na kopnenim snagama.<sup>15</sup> Sigurnosna politika Kine usmjerena je na očuvanje dobrih diplomatskih odnosa, posebno sa SAD-om i drugim velikim silama, kako bi izbjegla primjenu politike obuzdavanja u "novom Hladnom ratu" i mogućnost da postane meta koalicije koju predvodi SAD čiji je cilj zaustaviti kineski rast.

Kombinirani su problemi koje predsjednik Trump vidi u bilateralnim odnosima sa Kinom: 1) američki trgovinski deficit s Kinom; 2)

12 U.S. Census bureau and from a division of the U.S. Treasury. Dostupno na: <https://www.census.gov/foreign-trade/guide/sec1.html> (18.10. 2017.)

13 Dostupno na: <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/ch.html> (31.03.2018.)

14 Dostupno na: <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/us.html> (31.03.2018.)

15 Mornarica NR Kine najveća je u Aziji po broju brodova – 77 ratnih, 60 podmornica, 55 srednjih i velikih amfibija, jedan nosač zrakoplova i približno 85 borbenih brodova opremljenih sa raketama. Trenutno se stari brodovi zamjenjuju sa manjim brojem moderniziranih. Njihov operacijski fokus uglavnom je usmjeren ka zapadnom Pacifiku. Kineska mornarica pojačala je svoje angažiranje u tzv. netradicionalnim sigurnosnim izazovima, koristeći je kao svoje diplomatsko sredstvo. Primjer za to je angažiranje sa dva ratna broda u misiji UN-a protiv pirata u Adenskom zaljevu 2008. godine. Tako je kineska mornarica bila u prilici zaštititi svoje i strane trgovinske brodove protiv napada somalijskih pirata, što ima i dodatnu svrhu u kontekstu pomorskog pojasa Novog puta svile. U 2011. godini tijekom evakuacije civila, uključujući i kineske državljane iz Libije, Kina je svoju fregatu iz Adenskog zaljeva poslala na Mediteran kao pratnju za putnički brod koji ih je prevezio. Slično je bilo i 2014. godine sa kineskom pratnjom danskog broda koji je prevezio kemijsko oružje iz Sirije.

Kina manipulira svojom valutom i prisvaja intelektualno vlasništvo preko američkih kompanija koje posluju u Kini; 3) nuklearni program Sjeverne Koreje, saveznice Kine. Umjesto ekonomske konfrontacije, odlučio se za pregovore, tražeći pomoć Kine u pogledu obuzdavanja nuklearnog programa Sjeverne Koreje. Ipak, na temelju američkog trgovinskog prava iz 1974. godine, ispitana je mogućnost uvođenja visokih carina na uvoz kineske robe ili drugih trgovinskih mjera. Kinesko ministarstvo trgovine smatra da je "neodgovorno da Sjedinjene Države prkose pravilima Svjetske trgovinske organizacije (načelo opće slobodne trgovine) i da istražuju trgovinu sa Kinom u skladu sa američkim zakonom".<sup>16</sup> Kina i dalje pažljivo prati napredak američke istrage i u skladu sa tim će poduzeti odgovarajuće mjere kako bi zaštitila svoja legitimna prava i interese.

1) Američki trgovinski deficit sa Kinom iznosio je 347 milijardi dolara u 2016. godini. Američki izvoz u Kinu bio je 116 milijardi dolara, a uvoz iz Kine 463 milijarde dolara. Sjedinjene Američke Države uvoze elektroniku, odjeću i strojeve iz Kine. Znatan dio uvoza dolazi od američkih proizvođača koji šalju sirovine u Kinu zbog niskih troškova montaže i kada se takvi proizvodi otpreme u SAD, oni se smatraju uvoznim. Kina proizvodi robu široke potrošnje sa nižim troškovima od drugih zemalja. Konkurentna cijena rezultat je dva faktora: niži životni standard koji kompanijama u Kini omogućuje da radnicima isplaćuju manje plaće, i devizni tečaj koji je djelomično vezan za dolar. Ukoliko SAD primijene trgovinski protekcionizam, njihovi potrošači će plaćati visoke cijene za robu proizvedenu u zemlji. Većina ljudi će se radije opredijeliti za kupovinu jeftinijih računala, elektronike ili odjeće, čak i ukoliko to znači da će drugi Amerikanci izgubiti posao. Zato je malo vjerovatno da će se trgovinski deficit smanjiti.

2) Budući da je svoju valutu držala čvrsto vezanu za američki dolar, u srpnju 2005. godine, Kina je prešla na sustav deviznog tečaja na osnovu zajedničke košare valuta. Od tada do kraja 2008. godine, juan je porastao za više od 20% u odnosu na američki dolar, ali je devizni tečaj ostao vezan za dolar od početka globalne financijske krize do lipnja 2010., kada je dozvoljen nastavak postupne liberalizacije. Bivši američki ministar financija Henry M. Paulson inicirao je 2006. godine američko-kineski strateški ekonomski dijalog kada je uvjerio Narodnu banku Kine da ojača vrijednost juana u odnosu na dolar. To povećanje je iznosilo 2-3% godišnje u periodu između 2000 i 2013. godine. Njegov kolega, ministar financija Jack Lew nastavio je dijalog tijekom administracije predsjednika Obame. Narodna banka Kine je 2015. godine objavila da će nastaviti pažljivo podupirati punu konvertibilnost juana, budući da je valuta prihvaćena kao dio specijalnih prava vuče-

16 Dostupno na: <http://money.cnn.com/2017/08/21/news/economy/china-us-trump-trade-probe/index.html> (7. 11. 2017.)

nja Međunarodnog monetarnog fonda. Nakon angažiranja tijekom jednog desetljeća u jednosmjernoj intervenciji velikih razmjera kako bi se oduprla povećanju vrijednosti juana, intervencija Kine u 2016. na deviznim tržištima imala je za cilj spriječiti brzo opadanje vrijednosti valute kako to ne bi imalo negativne posljedice za Sjedinjene Američke Države, Kinu i globalnu ekonomiju. Jacques Attali, smatra da “kada Kina bude zaista odlučila da se koncentrira na svoje unutrašnje tržište i svoju industriju preorijentira u tom pravcu, neće više postojati razlog da brani paritet prema dolaru” (Attali, 2009: 153.).

Kinu se sumnjači da putem intelektualne “špijunaže”<sup>17</sup> pokušava pomoći domaćim industrijama (traženjem od kompanija osjetljivih komercijalnih informacija kao uvjeta za pristup tržištu, poput softvera ili dizajna proizvoda), što Ministarstvo trgovine Kine osporava, uz argument da kada velike kompanije počinju poslove u gospodarstvu i razvoju, nije neobično da dijele svoju tehnologiju sa lokalnim partnerima i zaposlenima. Prema kineskim pravilima, strane firme koje se žele uključiti u određene industrije, poput energije, telekomunikacija i automobila, moraju formirati zajednička ulaganja sa lokalnim partnerima, što često rezultira transferom tehnologije ka kineskim kompanijama. Kina snažno podržava globalno poslovanje u provođenju aktivnosti istraživanja i razvoja u cijeloj zemlji. U 2016. godini “Apple” je objavio plan o otvaranju centara za istraživanje i razvoj u četiri kineska grada. James Andrew Lewis smatra da je “američka administracija problem shvatila prekasno. Krađa intelektualnog vlasništva je jučerašnje pitanje. Djelomično zbog starog transfera tehnologije, a djelom zbog ogromnog investiranja vlade u znanost i istraživanje, Kina je razvila vlastite inovativne sposobnosti. Stvaranje novog Internet protokola (IP) u SAD-u je važnije nego držati ga izvan Kine.”<sup>18</sup>

3) Tijekom prvog posjeta Aziji u studenom 2017. godine, američki predsjednik Trump izjavio je da kineski predsjednik Xi Jinping ima izuzetno korisnu ulogu u pogledu nuklearnog programa Sjeverne Koreje i da ga želi uvjeriti na prihvaćanje novih oštrijih sankcija, posebno embarga u pogledu izvoza nafte, prema Sjevernoj Koreji. Kina se do sada protivila takvom ekstremnom stavu. Pitanje je hoće li svoj stav promijeniti pod američkim pritiskom, posebice nakon održanog 19. Kongresa Komunističke Partije Kine, kada je predsjednik Xi reizabran na čelnu poziciju partije u narednih pet godina (2017.), a zatim reizabran za predsjednika (2018.) bez ograničenja (izmjenom članka

17 Dostupno na:  
[https://www.wto.org/english/news\\_e/news18\\_e/ds542rfc\\_26mar18\\_e.htm](https://www.wto.org/english/news_e/news18_e/ds542rfc_26mar18_e.htm)  
(30.03.2018.)

18 James Andrew Lewis, Center for Strategic and International Studies. Available from: <https://www.cnbc.com/2017/09/01/trump-protectionism-wont-make-america-great-commentary.html> (7. 11.2017.)

79. Ustava kojim se predsjednik ograničavao na dva mandata), uz navju stvaranja nove ere u kojoj će Kina biti moderna, poštovana i super sila. Možda su određeni ustupci s kineske strane realni, kao i želja da predsjednik Trump prihvati princip “jedne Kine” u pogledu statusa Tajvana, bez posebnog naglaska na osjetljivo pitanje ljudskih prava u Kini, što je bilo nezaobilazno prilikom ranijih posjeta američkih državnika.

U razmatranju “kineskog izazova” i rastuće uloge zemalja u usponu na međunarodnoj sceni, u SAD postoje dvije škole autora – realisti i liberalna škola međunarodnih odnosa:

1. Realisti – na čijem čelu je John Mearsheimer, koji smatraju da će strateški razlozi utjecati na Kinu da se ponaša kao i druge velike sile u povijesti (SAD, SSSR, Velika Britanija), uspostavljajući regionalnu hegemoniju, poput one koju su Sjedinjene Američke Države nametnule u zapadnoj hemisferi u 19. stoljeću. To bi značilo dominaciju Kine nad Japanom i Korejom, kao i nad drugim regionalnim akterima, uz stvaranje dovoljno snažne oružane sile za sprječavanje drugih država u bilo kakvom suprotstavljanju. Realisti su također očekivali da će Kina, vođena nagonom velike sile razviti vlastitu verziju Monroeove doktrine uperene protiv Sjedinjenih Američkih Država, koja će nastojati da je u tome spriječi.<sup>19</sup> Zbog toga će, prema Mearsheimeru, Sjedinjene Američke Države i Kina vjerojatno ući u intenzivno vojno nadmetanje s ozbiljnom mogućnošću izbijanja rata, uz pitanje “je li Kina više zainteresirana za novac ili za rakete”.<sup>20</sup> Pripadnici ove škole, tzv. “ubojice zmaja”, poticali su američku administraciju da nakon 1999. godine započne politiku aktivnog političkog i vojnog obuzdavanja Kine.

2. Liberalna škola međunarodnih odnosa – na čijem čelu je John Ikenberry, smatra da je moć Kine i drugih zemalja u usponu nastala unutar tzv. američkog svijeta i da ne ugrožava ni ulogu SAD ni postojeći međunarodni sustav. Ovaj pristup polazi od dvije ideje na kojima počiva liberalizam. Liberalni institucionalisti vjeruju da će ove zemlje nastaviti djelovati unutar postojećeg sustava međunarodnih institucija, da su snažno podržale politiku Zapada prema svjetskoj ekonomskoj krizi i da će nastojati očuvati postojeći *status quo* koji im je donio napredak. John Ikenberry, smatra da se Kina “suočava s jednim međunarodnim poretom koji je fundamentalno različit od onih s kojima su se nekada suočavale države u usponu... Ona se suočava sa sustavom čiji je centar na zapadu i koji je otvoren, integriran, zasnovan na pravilima, sa širokim i dubokim političkim temeljima” (Simić, P., 2014: 311.). Pripadnici ove škole nazivaju se “ljubitelji pande”.

19 John Mearsheimer, *The Tragedy of Great Power Politics*, W.W. Norton, New York 2001, pp. 401-402. Dostupno na: <https://samuelbhfauredotcom.files.wordpress.com/2015/10/s2-mearsheimer-2001.pdf> (13. 11.2017.)

20 Zbigniew Brzezinski & John Mearsheimer, *Clash of the Titans*, Foreign Policy, No. 146, Jan/Feb, 2005. Dostupno na: <http://www.risingpowersinitiative.org/wp-content/uploads/brzezinski1.pdf> (14.11.2017.)

Između realista i liberala, politička elita u Washingtonu pronašla je kompromis u politici tzv. *congagementa* Kine, tj. vojnog obuzdavanja (*containment*) i ekonomskog angažiranja (*engagement*). Zajedničko za obje škole je to što se slažu da je “kineski izazov” politiku Sjedinjenih Američkih Država usmjerio ka Aziji i Pacifiku kao regija koji će imati najveći utjecaj na međunarodne odnose u 21. (Simić, J., 2014: 499).

## Novi globalni ekonomski poredak

Ukoliko “Trumpov protekcionizam” bude snažan, Kina bi sa partnerima okupljenim oko mega projekta “Jedan pojas, jedan put”, čiji je krajnji cilj stvaranje “Novog globalnog ekonomskog poretka” mogla preuzeti vodstvo u razvijanju liberalnog ekonomskog poretka, koji je stvorila Amerika. Osim što se projektom “Jedan pojas, jedan put”, koji je predsjednik Xi Jinping predstavio 2013. godine, kopnom i morem ekonomski povezuje Azija sa Europom (obnova Puta svile), istovremeno se stvara i osnova za novi globalni ekonomski poredak na novim principima tzv. *win-win* suradnje, odnosno podjednakoj dobiti za sve sudionike. To bi pomoglo da se iskorijeni siromaštvo i socijalna nejednakost, a time i ključni problemi modernog svijeta, migracije i terorizam.

Iako su kritike kineskih projekata usmjerene prema kineskoj kupnji prirodnih izvora drugih zemalja i da, kopnenim Putem svile, dio svojih komunikacija premjesti sa mora, gdje vladaju Amerikanci, u unutrašnjost Azije, gdje dominiraju Kinezi i Rusi. Odgovor Kine je da im to nije namjera i da samo žele svoje novostečeno bogatstvo i prosperitet podijeliti s narodima koji ih okružuju i onima s kojima imaju prijateljske odnose. To je bit *win-win* suradnje koju Kina zagovara kroz realizaciju projekta “Jedan pojas, jedan put”, istovremeno javno proklamirani cilj Šangajske organizacije za suradnju,<sup>21</sup> BRICS-a, Konferencije za interakciju i izgradnju mjera povjerenja u Aziji (CICA)<sup>22</sup> i drugih organizacija u kojima su Kina i Rusija vodeće zemlje.

Suočene sa posljedicama svjetske ekonomske krize zemlje u usponu iz grupe BRICS (Brazil, Rusija, Indija, Kina i Južna Afrika)<sup>23</sup> postigle su dogovor (srpanj 2014.) o formiranju vlastite Nove razvoj-

111

Jasminka Simić  
Kraj posthladnoratovske  
ere: izazovi za  
globalizaciju i slobodnu  
trgovinu

21 Glavni prioriteti Šangajske organizacije za suradnju su jačanje stabilnosti i sigurnosti na prostoru država članica, borba protiv terorizma, separatizma, ekstremizma, trgovine narkoticima (Šangajska konvencija protiv terorizma, separatizma i ekstremizma, potpisana 2001.), i poticanje suradnje u područjima ekonomije, energetike, znanosti i kulture (Memorandum o olakšavanju trgovine i investicija, potpisan 2001.). Kao sigurnosni savez predstavlja protutežu američkom vojnom, političkom i ekonomskom prisustvu u ovom dijelu svijeta.

22 Ova organizacija predstavlja azijski OESS.

23 Zajedno čine 43% svjetske populacije sa bruto domaćim proizvodom koji iznosi više od 16 trilijuna dolara.

ne banke sa sjedištem u Šangaju, koja je s radom počela 2015. godine. Početni kapital je 50 milijardi dolara, a fond za hitne potrebe iznosi 100 milijardi dolara. Banka je zamišljena kao instrument prodora na tržišta zemalja u razvoju kako bi pomogla njihove infrastrukturne projekte. Istovremeno su pandan međunarodnim financijskim institucijama, Međunarodnom monetarnom fondu i Svjetskoj banci, koje su stupovi svjetskog ekonomskog poretka pod američkim vodstvom, stvorenog 1944. u Bretton Woodsu.

Brojni su prijedlozi za redefiniranje međunarodnog monetarnog sustava u pogledu sposobnosti da ublaži udare koji nastaju nakon brzog prebacivanja investicijskih fondova iz jedne u drugu zemlju, kao što je to bio slučaj sa latinoameričkom dužničkom krizom iz osamdesetih godina ili globalnom krizom koja je nastala nakon prelaska kapitala iz Azije devedesetih. "Pojedini smatraju da bi možda bilo korisno vratiti se na zlatni standard kakav je postojao prije Prvog svjetskog rata, uz visok stupanj fluktuiranja valuta, dok drugi predlažu da se ponovo uspostavi sustav sličan bretonwoodskom sustavu fiksnih, ali prilagodljivih deviznih tečajeva" (Kegley i Wittkopf, 2004: 490).

Zemlje iz grupe BRICS podržavaju multilateralni trgovinski sustav i protivne se svakom obliku protekcionizma, razvijajući otvorenu globalnu ekonomiju i čuvajući zajedničke interese tržišta u usponu i zemalja u razvoju. Kao zemlja koja je najviše dobila i doprinijela procesu globalizacije, Kina nastavlja svoju politiku otvorenosti prema svijetu, stvaranjem povoljnih poslovnih uvjeta i radom sa svim stranama koje promoviraju ekonomsku globalizaciju naglašavajući otvorenost, inkluzivnost, reciprocitet i ravnotežu sa *win-win* rezultatom. Pored rasta gospodarstva, prioriteti su rast zaposlenosti, politika maloprodajnih cijena i zaštita životne sredine. Projekt stvaranja ekonomskog pojasa Novog puta svile u okviru mega projekta "Jedan pojas, jedan put" dio je kontinuiranih napora Kine da se pozicionira na globalnoj razini i da zadrži stabilne ekonomske i političke odnose sa susjednim zemljama.

Od kada je predsjednik Kine Xi Jinping ponudio predsjedniku Trumpu da se SAD pridruži projektu "Jedan pojas, jedan put", konkretni prijedlozi su na stolu i na osnovu njih bi SAD postale sastavni dio tzv. svjetskog kopnenog mosta (*World Land Bridge*). Zahvaljujući svom geografskom položaju, Sjedinjene Američke Države mogu biti središnji dio infrastrukturnog koridora koji povezuje južnu točku Latinske Amerike sa euroazijskim transportnim sustavom, preko tunela ispod Beringovog mora.

Kinesko ministarstvo trgovine je u "Izveštaju o istraživanju ekonomskih i trgovinskih veza između Kine i SAD" iznijelo sveobuhvatni pregled uvoza, izvoza i međusobnog investiranja uz ponovljenu spremnost Kine da pomogne u izgradnji infrastrukturnih projekata

u američkim državama i na lokalnoj razini.<sup>24</sup> Ogromne američke infrastrukturne potrebe mogle bi biti prilika da se čitav ili dio iznosa od 1,4 trilijuna dolara koje Kina drži u američkim državnim obveznicama preusmjeri u investicije posredstvom banke za infrastrukturni razvoj. Uspostavljanje Nacionalne banke i kreditnog sustava kako bi se kanalizirala npr. kineska ulaganja u infrastrukturu moguće su i sa vraćanjem na tzv. američki sustav ekonomije.

Prema Američkom udruženju građevinskih inženjera, potrebe SAD-a za investiranjem u razvoj infrastrukture za razdoblje 2016-2025., iznosi oko 3,3 trilijuna dolara, a infrastrukturni jaz u narednih 10 godina iznosi gotovo 1,44 trilijuna dolara.<sup>25</sup> Primjeri za to postoje u željezničkom i cestovnom prometu. Više od 150 godina američka željeznička mreža je ključna točka američkog transportnog sustava i ekonomije. Sastoji se od oko 140 000 milja pruge i više od 100 000 mostova. Sustav se dijeli u dvije kategorije – privatna teretna željeznica i međugradska putnička željeznica – kojima upravlja Amtrak<sup>26</sup> i ukupno prevozi oko jedne trećine američkog izvoza i isporučuje 5 milijuna tona robe i oko 85 000 putnika dnevno. Privatna teretna željeznička industrija posjeduje veliku većinu nacionalne željezničke infrastrukture sa kapitalnim ulaganjima koja su u 2015. godini iznosila 27,1 milijardu dolara, kako bi se osiguralo dobro stanje mreže. Putnička željeznica ima dva problema, zastarjelu infrastrukturu i nedovoljna ulaganja. Da bi SAD mogle konkurirati Kini u izgradnji brze željeznice koja povezuje velike gradove u unutrašnjosti do 2020. godine, trebalo bi se izgraditi 40 000 milja brzih pruga. Prema podacima iz 2014. godine, u cestovnom prometu u SAD-u čak 20% autocesta imalo je loš asfalt, a u prometnim zastojima Amerikanci su potrošili 6,9 milijardi sati (42 sata po vozaču) i 3,1 milijardu litara goriva, što ukupno iznosi 160 milijardi dolara. Ceste u gradovima su u lošijem stanju od onih u ruralnim područjima zbog većeg obujma prometa, tj. 32% gradskih cesta je u lošem stanju, u usporedbi sa 14% ruralnih cesta. Za troškove popravka vozačima je u 2015. godini bilo potrebno 112 milijardi dolara.<sup>27</sup> Uz kineska ulaganja u navedenim područjima, američko gospodarstvo doživjelo bi ogroman poticaj praćen porastom izvoza na kinesko tržište. Ukoliko bi konkurencija bila zamijenjena suradnjom, otvorile bi se perspektive za američko-kineska zajednička ulaganja u trećim zemljama.

24 EIR Daily, Volume 4, Number 105, May 29, 2017.

25 Infrastrukturni jaz predstavlja razliku između raspoloživih sredstava i količine investicija potrebnih da bi se ispunile najvažnije infrastrukturne potrebe države. On ima negativan utjecaj na ekonomski razvoj i sprječava otvaranje novih radnih mjesta. ASCE, Infrastructure Report Card 2017., str. 23.

26 ASCE, Infrastructure Report Card 2017, Dostupno na: <https://www.infrastructurereportcard.org/wp-content/uploads/2016/10/2017-Infrastructure-Report-Card.pdf> str. 71. (7.11.2017.)

27 *ibid.* str.77.



Najveći izazov za novi svjetski ekonomski poredak je siromaštvo kao polazna osnova za migraciju stanovništva i nastanak terorizma. Duž projekta “Jedan pojas, jedan put” nalazi se 60 zemalja, u kojima živi 60% svjetskog stanovništva, sa udjelom od 30% u svjetskom bruto proizvodu i 40% u svjetskoj trgovini. Međutim, tu se nalazi i više od 50% stanovništva koje živi ispod granice siromaštva. Suradnja u okviru projekta “Jedan pojas, jedan put” može, ne samo povećati trgovinu i investiranje u ovim zemljama, već pomoći u proširenju svoje trgovine sa drugim udaljenim zemljama, koje su obuhvaćene inicijativom “Jedan pojas, jedan put”. Projekt sadrži razvojni plan za Afriku, gdje bi uz ekonomski napredak uslijedila i politička stabilizacija i smanjenje broja ljudi koji zbog ratova i siromaštva napuštaju domove i kreću put Europe ili pristupaju terorističkim organizacijama (Xi, 2016).

“Postamerički svijet” preusmjerava se k “azijskom postliberalnom svijetu” označavajući time i kraj posthladnoratovskog razdoblja čija je dominantna karakteristika bio američki unilateralizam i unipolarni međunarodni poredak. U tranziciji ka novom globalnom ekonomskom poretku, u političkom smislu multipolarnom, ulogu korektora imaju Ujedinjene nacije sa glavnim ciljem da unaprijede mir i pomognu napore za uravnoteženim ekonomskim i društvenim razvojem u svijetu.

## Zaključak

Krajem 80-tih nitko nije mogao predvidjeti pad Berlinskog zida, nestanak Sovjetskog Saveza i okončanje Hladnog rata, brz ekonomski uspon Kine i transformaciju G7 u G8 sa ulaskom Rusije, i sve vidljiviji G20, kao i stvaranje, ne “svjetskog poretka” (kako je to zagovarao američki predsjednik George Bush stariji), već “svjetskog nereda”. Počelo je od prvog Iračkog rata (1991.), raspada Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije (SFRJ), drugog Iračkog rata (2003.) i borbe protiv terorizma, preko “Arapskog proljeća”, sukoba koji su potakli terorizam i proizveli migrantsku krizu, do rata u Ukrajini koji je obnovio rivalstvo Zapada i Istoka (Rusije) u području trgovinskih odnosa i energije. Uz još vidljive posljedice svjetske ekonomske i financijske krize i “zveckanje” nuklearnim oružjem oko Korejskog poluotoka i Azijskog Pacifika, što u prvi plan stavlja američko-kineske odnose, postaje sve očitiije da je svijetu potreban novi svjetski ekonomski i politički poredak oličan u novim organizacijskim strukturama.

Posthladnoratovska era donijela je dalji uspon liberalnog projekta – slobodnu trgovinu, liberalizaciju tržišta kapitala, fleksibilne devizne tečajeve, uravnotežene budžete, ideje koje su dio “Washing-

tonskog konsenzusa”.<sup>28</sup> Proces globalizacije se ubrzavao pa i transfer ekonomske, političke i vojne moći sa Zapada na Istok, ka azijskim zemljama. Kina je postala dobitnik procesa globalizacije, drugo gospodarstvo svijeta, najvažniji trgovinski partner SAD-a, Europske unije i Rusije. S obzirom na ogroman trgovinski deficit, američka administracija predsjednika Donalda Trampa okrenula se protekcionističkim mjerama preispitujući trgovinske sporazume i cjelokupan uvoz, posebno iz Kine. Kovanica *congagement* na najbolji način objašnjava kompromisnu politiku koju Sjedinjene Američke Države u posthladnoratovskom periodu vode prema Kini i koja podrazumijeva vojno obuzdavanje i ekonomsko angažiranje Kine. Istovremeno, to je kompromis dvije međunarodne škole u pogledu “kineskog izazova”, realista koji smatraju da “igra nultog zbroja” vodi sukobu Sjedinjenih Američkih Država i Kine, i liberalne škole koja smatra da se u Aziji može dogoditi slična situacija kao kada su pod američkim utjecajem nakon Drugog svjetskog rata poražene zemlje u Europi uspješno integrirane i time postale aktivni sudionici poslijeratnog europskog poretka koji počiva na “igri pozitivnog zbroja”. Zbog toga pojedini autori sa Zapada kineski mega-projekt “Jedan pojas, jedan put” uspoređuju sa Maršalovim planom. Međutim, Kina to negira. Za nju je bit novog globalnog ekonomskog poretka *win-win* suradnja, odnosno podjednaka dobit za sve u projektu “Jedan pojas, jedan put”. U toj ekonomskoj interakciji pronalazi se rješenje globalnih sigurnosnih izazova, aktualne borbe protiv terorizma i migrantske krize, ali i dugoročne zaštite planeta od klimatskih promjena i nuklearnih prijetnji.

Analizirajući situacije kada se u određenim povijesnim trenucima zagovarao i primjenjivao protekcionizam, kao i one usmjerene na slobodnu trgovinu, izvodimo zaključak da slobodna trgovina doprinosi ekonomskom rastu, dok trgovinski protekcionizam smanjuje prosperitet na dugoročnom planu. Budućnost globalnog gospodarstva i novi ekonomski poredak ovisit će o pravilima i modelima rasta koje vodeće ekonomske sile odaberu kao podršku upravljanju trgovinskom i monetarnom politikom: birat će se između suprotstavljenih filozofija, trgovinskog liberalizma neopterećenog regulativama i (neo)merkantilističkog pristupa koji teži protekcionizmu. O ekonomskoj politici SAD-a, odnosno o tome hoće li u duljem razdoblju zadržati protekcionizam ili će se vratiti liberalnom modelu, ovisit će pravac kretanja drugih vodećih svjetskih ekonomija, ponajprije Kine, i način donošenja odluka u području trgovinske i monetarne politike. Na ekonomske tokove će utjecati i aktivnosti multinacionalnih korpo-

28 Termin je skovao John Williamson (1990-93) kako bi opisao politiku po kojoj međunarodne institucije sa sjedištem u Washingtonu – Međunarodni monetarni fond, Svjetska banka i Ministarstvo financija SAD-a, zagovaraju rekonstrukciju gospodarstava u zemljama u razvoju. Suština Washingtonskog konsenzusa je “stabilizacija, privatizacija i liberalizacija”.

racija u području stranih ulaganja i trgovine, uz dosadašnji trend koji ukazuje da je pritisak na daljnju liberalizaciju trgovine sve više izvan kontrole državnih vlada. U novom međunarodnom globalnom poret-ku ekonomski faktor imat će sve značajniju ulogu, a težište će biti na mehanizmima oporavka od posljedica svjetske krize.

**116**

Forum za  
sigurnosne studije  
GOD. 2, BR. 2

Jasminka Simić\*

# The End of the Post-Cold War Era: Challenges for Globalization and Free Trade

117

Jasminka Simić  
*Kraj posthladnoratovske  
ere: izazovi za  
globalizaciju i slobodnu  
trgovinu*

**SUMMARY:** “Trump protectionism” intensified two questions. The first one is the question of the future of globalization and the free trade, as the dominant characteristics of neoliberalism and the post-Cold War world. For a decade now, since the outbreak of the global economic and financial crisis, the world economy and liberal democracy have been failing to solve poverty and environmental problems and find a growth model. As a result, the world is increasingly looking towards China, to which globalization and free trade have brought today’s power, and now through the “One Belt, One Road” initiative, based on investment in infrastructure and innovation, offers a way to revive the global economy. Economic poverty is causing political extremism and terrorism, which is the main security challenge for the future. United Nations and the new multipolar world are obliged to promote economic growth and political stability primarily in the Middle East and Africa, in order to tackle the issue of terrorism, ethnic conflicts and migrant crises. The second question is whether the administration of President Donald Trump will begin an intense trade and military competition with China or will keep American politics of so-called *congaement*, that is, military restraint over China and economic cooperation with that country. By comparing and analysing documents, comparing the phenomena and the data related to the scope and consequences of protectionist measures that have been undertaken in a recent history, especially US history and nowadays, this paper will show to what extent these two questions will affect international security as well as whether the principles of non-aggression, mutual respect and *win-win* cooperation advocated by “emerging powers” countries, particularly China, will lead to a new world order.

**KEY WORDS:** globalization, free trade, protectionism, multipolarity, *congaement*

\* Jasminka Simić, PhD, Editor-Journalist of the Radio-Television of Serbia, RTS, Belgrade. E-MAIL: jassminka2002@yahoo.com

## Literatura

- Adhering to the Planning, Orderly and Pragmatically Build the “Belt and Road”, The Belt and Road Progress Report, The Belt and Road Progress Research Team, Renmin University of China, September 26, 2016.
- ASCE, Infrastructure Report Card 2017, Dostupno na: <https://www.infrastructurereportcard.org/wp-content/uploads/2016/10/2017-Infrastructure-Report-Card.pdf>. (10. 11.2017.)
- Attali, Jacques. 2009. *La crise, et après?*, Fayard, France.
- Brzezinski, Zbigniew, Mearsheimer, John. 2005. Clash of the Titans. *Foreign Policy*, No. 146, Jan/Feb, 2005. Dostupno na: <http://www.risingpowersinitiative.org/wp-content/uploads/brzezinski1.pdf> (14.11.2017.)
- EIR Daily, Volume 4, Number 105, May 29, 2017.
- Jinping, Xi. 2016. *Up and Out of Povrety*. Beijing: Foreign Language Press.
- Kegley, C. V., Wittkopf E. R. 2004. *Svetska politika: trend i transformacija*. Beograd: Centar za studije Jugoistočne Evrope (CSES), Fakultet političkih nauka i Diplomatska akademija.
- Leksikon ekonomske diplomatije i međunarodnog poslovanja*. 2013. Beograd: Institut za ekonomsku diplomatiju.
- Lewis, James Andrew. 2017. Center for Strategic and International Studies. Dostupno na: <https://www.cnbc.com/2017/09/01/trump-protectionism-wont-make-america-great-commentary.html> (7.11.2017.)
- Mearsheimer, John. 2001. *The Tragedy of Great Power Politics*. New York: W.W. Norton. Dostupno na: <https://samuelbhfauredotcom.files.wordpress.com/2015/10/s2-mearsheimer-2001.pdf> (13.11.2017.)
- National Trade Estimate Report on Foreign Trade Barriers. 2017. Dostupno na: <https://ustr.gov/sites/default/files/files/reports/2017/NTE/2017%20NTE.pdf> (23.03.2018.)
- Secretary Ross Releases Steel and Aluminum 232 Reports in Coordination with White House. 2018. Dostupno na: <https://www.commerce.gov/news/press-releases/2018/02/secretary-ross-releases-steel-and-aluminum-232-reports-coordination> (30.03.2018.)
- Simić, Jasminka. 2014. Rusko i američko okretanje Aziji – ka jačanju multipolarnosti i novoj etapi u međunarodnim odnosima, *Sabor politikologa 2014, Zbornik*. Beograd: Univerzitet u Beogradu, Fakultet političkih nauka.
- Simić, Predrag. 2013. Svetska politika, globalizacija i kriza. *Međunarodni problemi* (65), 1: 24-41.
- Simić, Predrag. 2014. Postliberalni svet? u: Jović, D. (ur) *Liberalne teorije međunarodnih odnosa*. Zagreb: Fakultet političkih znanosti.
- U.S. Census bureau and from a division of the U.S. Treasury. Dostupno na: <https://www.census.gov/foreign-trade/guide/sec1.html> (18.10. 2017.)

PREGLEDNI RAD

Jelena Radić Dozić\*

**(De)**  
**securitisation**  
**factors of the**  
**EU's gas supply**

\* Jelena Radić Dozić, M.Sc., PhD student at the Faculty of Political Science,  
University of Zagreb. E-MAIL: [jelenaradicdj@gmail.com](mailto:jelenaradicdj@gmail.com)

**SUMMARY:** The EU energy policy has come closer to the security policy due to ever growing EU dependence on the external, non-market-oriented gas suppliers and due to experience of the gas supply disruption crises. The issue of gas supply security represents the basis of the security dimension, one of three EU energy policy's dimensions (besides economic and environmental ones). Putting emphasis on security dimension has provoked the securitization of the EU energy policy. In the aftermath of the first gas supply crisis in the EU, one of the member states took the role of *a securitizing actor*. It has tried to convince *the relevant audience* (other member states as well as the EU institutions) that the gas supply disruption presents an existential threat and has claimed commitment to extraordinary measures. Failed securitization due to divergent member states' interests has revealed the security dimension as the weakest dimension of the EU energy policy. The EU wants to avoid the impression of the militarisation of this non-military sector and leaves the issue within the sphere of regular politics. It retains the discursive dimension of securitization ("energy security" has become a usual collocation), *but* simultaneously has decided to create common crises response capabilities.

The aim of this paper is to show which market and non-market measures are taken to safeguard gas supply as well as the mechanism of gas supply crisis management, based on solidarity, subsidiarity and regionality. The working hypothesis is that the EU has not securitized the issue of gas supply but has moved it from the non-politicized to the politicized sphere as a part of public policy. The comprehensive EU mechanism of gas supply management, strict rules and a system of mutual control prevent the securitization of the issue, namely the emergency mode, going beyond standard political procedures.

**KEY WORDS:**  
**gas supply, the  
EU, security, crisis  
management,  
securitisation**



## Introduction

Since the beginning of the 1970s the EU has been aware of the need to prevent potential oil supply crisis and the binding legislation regarding oil supply security has been endorsed. This legislation has been less effective than that of the International Energy Agency (IEA), organisation founded in 1974 to help countries collectively respond to oil supply disruptions. Thereby, in the case of an oil supply crisis the EU Member States (MSs) are acting in line with the Emergency Sharing System of the IEA. The EU imports over 60% of its gas and therefore its MSs are very exposed to external supplier, but it has become aware of the need to prevent potential gas supply crisis just in the mid-2000s. Therefore the rules for responding to shocks have been weaker in the gas sector than in the oil sector, where the EU follows a practice of the IEA (e.g. oil stock storage rules). The issue of the gas supply security in the EU emerged then due to several reasons: growing use of natural gas (the “natural gas golden age”) as a cleaner alternative to other fossil fuels (coal, oil), growing gas import dependence, and often repeated gas supply disruptions caused by geopolitical reasons out of reach of the EU influence. The EU MSs were affected by certain kinds of energy crises not being parties to problem itself nor being able to prevent such crisis from arising. There were no EU treaty provisions allowing for deeper cooperation in energy field as well as no support at the political level of the IEA for a collective response on the gas supply security crisis. Thus, the EU has started to develop its own gas supply crisis management mechanism.

This paper will tackle the energy issue from a security perspective. For several years Europe’s energy policies have not aimed only at creating internal energy market with ensured competition (economic dimension) and cutting emissions (environmental dimension) but have had a security of supply dimension too. In attempts to enhance the energy supply security the EU created a comprehensive approach which has included all those three dimensions of the EU energy policy for two reasons. The first reason being a rational one – all three dimensions are somehow interconnected (e.g. reduced gas imports as a result of the higher efficiency as well as fuel diversification can contribute to the enhanced gas supply security). The second reason is to avoid emphasising the security dimension, which is connected with the security of Russian gas supply and the relations with Russia in general. The EU attempts to respond to gas supply crisis followed two main patterns, both connected with the security dimension of the energy issue: one more political due to securitization attempts, and one more technical due to implementation of previously prepared crisis plans. Since the political dimension has had the hard foreign security predicament, it was deliberately left more aside the scope.

121

Jelena Radić Dožić  
*(De)securitisation  
factors of the EU’s gas  
supply*

The EU has concentrated more on the endorsement of the gas supply crisis management mechanism. Since major gas disruption surpasses national level it should be a Community mechanism, which should be compatible with the Union's climate and the internal market objectives. This paper examines the incremental development of the EU gas supply crisis management mechanism, which seeks: 1. to prevent a supply disruption and 2. to limit damages in such an event. This implies that this mechanism includes both, the risk management as well as the crisis management. The question is how the concept of risk and crisis management can prevent securitization of this issue. The paper will bring a brief overview of the development of the gas supply crisis management mechanism, as well as examples of *speech acts* (by Polish and American securitizing actors) labelling gas supply issue a security issue that threatens the EU *as a referent object* in its existence. It examines specifically gas supply crisis management mechanism because the EU oil and fuel crisis management mechanism has been treated solely as an addition to that of the IEA.

### Conceptualisation and Definitions

This paper examines the EU's gas supply security; we deem the EU vocabulary appropriate. By the *secure energy (gas) supply* we understand "uninterrupted access to energy sources at an affordable price".<sup>1</sup> The gas supply disruption may be caused by:

- failure of the main transmission infrastructures or storages or LNG terminals due to natural or a disaster provoked by anthropogenic factor, as well as outdated gas infrastructure,
- too big consumption,
- to intensive regulation of energy sector,
- market's failure due to monopoly manipulation or price manipulation,
- trade union's strike or governments' actions (embargo, rising taxes, nationalisation of energy companies),
- political events (regime changes) at the supply side or
- disruption of supplies from the third countries suppliers.

1 COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT In-depth study of European Energy Security, Accompanying the document Communication from the Commission to the Council and the European Parliament: European energy security strategy Brussels, 2.7.2014 SWD(2014) 330 final/3  
<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=SWD%3A2014%3A330%3A-REV2> (12.2.2017.)

This paper will attempt to illustrate that the last cause has been the major trigger for emergence of the EU gas supply crisis management mechanism.

Crisis can occur as a result of an unpredictable event or as a consequence of some event that has been considered a potential risk (e.g. gas supplies cuts). The word *crisis* has an ambivalent meaning: it could be a negative one, as “a condition of instability or danger, as in social, economic, political, or international affairs”; however, it can lead “to a decisive change” and be defined as “a stage in a sequence of events at which the trend of all future events, especially for better or for worse, is determined.”<sup>2</sup> So, the *crisis* could also have a positive connotation and represent something like “a turning point” that can lead to redistribution of power, to a new constellation of forces and relations in the most sensitive energy issues. According to Venette (2003: 43) a “crisis is a process of transformation where the old system can no longer be maintained”. Under the term *gas crisis* in this paper we understand the abruption of gas flow to the EU MSs from an outsider supplier. Since gas supplies from third countries are quintessential to the security of gas supply of the EU, geopolitical risks may directly or indirectly affect the MSs. The biggest risk are actions under Russian government auspices aimed at putting pressure on consumers, such is a threat of supply cut (from Russia<sup>3</sup> generally or through the biggest Ukrainian route).

The first gas supply crisis in Europe in 2006, triggered seemingly by the gas price dispute, was in fact caused by semi-political reasons.<sup>4</sup> This gas crisis resulted in substantial gas supply restrictions and had major consequences for the EU countries: economic, social, and political. It resulted from disagreements between third-party countries (Russia as the main gas exporter, and Ukraine as a main gas transit country), and not from causes within the EU control. EU became aware of practical application of the new Russian<sup>5</sup> strategy of use of energy tools in foreign affairs.<sup>6</sup> It therefore became obvious that

2 <http://www.dictionary.com/browse/crisis> (15.1.2017.)

3 Russia's share of EU-28 imports of natural gas declined from 43.6 % to 32.1 % from 2004 to 2010, but this development was reversed with increases thereafter leading to a share of 37.5 % in 2014. Source: Eurostat, Energy production and imports. Data extracted in July 2016.  
[http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Energy\\_production\\_and\\_imports](http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Energy_production_and_imports) (16.1.2017.)

4 After collapse of the Soviet Union, Ukraine was an independent state that paid for Russian gas well below European levels, but anyway it failed to pay its debts and came under Russian pressure to disown its infrastructure in return for debt relief.

5 See, for example, Energy Strategy of Russia for Period up to 2030 (approved 2009).

6 Therefore, Lucas (2008:214) labels the biggest Russian gas company Gazprom as “the gas division of Kremlin Inc.”.

the gas crisis break out was a consequence of a strategic choice. The involvement of this strategic element raised an issue that the EU “will not be free to deal with it in (its) own way” (Buzan et al. 1998: 24), thus threatening the EU foreign and security policy, the freedom of the foreign policy decisions. Hence, for the EU countries the macroeconomic implications, and even more importantly, strategic ones, were huge. This crisis was a turning point that led to the new constellation of forces in the EU.

Thus the EU energy policy has begun to be intertwined with the foreign and security policy, and, at the EU level, the process of securitization of energy policy has started. This process, not successful yet, could be explained by two concepts of the Copenhagen School. The first one is the multi-sectoral, broader, holistic understanding of the concept of security, which involves different, non-military and traditionally non-security issues. The term *energy security* had come to usage more frequently after the Cold War as one of types of security in this broadened concept of the security. The second one is the concept of securitization, which is rooted in the social constructivism, since security has no pre-existing meaning, but being socially constructed it may adopt any meaning given by a *securitizing actor*.

The starting point of securitization is a *speech act* by a *securitization actor*. The second stage is convincing an *audience* of the narrative. During the *speech act* an issue must be presented as an existential threat – if it is not tackled, nothing else will be relevant, and not only because “we will not be here”, but also because “we will not be free to deal with it in our own way” (Buzan et al. 1998: 24). According to A. Does (2013) the issues could be classified as non-politicized (not included in the public debate and the state, in this case the EU, does not cope with it), politicized (a part of public policy, requiring government, in this case MSs or the EC, decision and resource allocations), or securitized (the framing of an already politicized issue as a security issue, as an existential threat to a referent object through an act of securitization). Securitization can be considered a more extreme version of politicization (Buzan *at al.*, 1998:23), but the main difference is that securitized issues need to be dealt with urgency and legitimized bypassing of public debate and democratic procedures, whereas the politicized issues can be dealt with in accordance with the rules of the (democratic) political system.

The 2006 gas crisis brought the security of gas supply undoubtedly into sharp focus. It resulted in a number of EU legislative acts concentrating on the protection of supply: they have given a frame for a mechanism which has included different supply protection and demand restraint measures as well as measures which should mitigate the implication in case of gas crisis. This mechanism comprises a risk management (assessing potential threats and finding the

best ways to avoid them), and a crisis management (dealing with a disruptive and unexpected event not only before, but also after it has occurred in order to minimize the consequences).<sup>7</sup> Its aims are reducing risks, improving resilience, and creating “a ‘security margin’ in the energy supply system that provides a buffer against shocks and facilitates recovery after disruption” (Yergin, 2006: 76). To this end the EU is continually trying to improve the mechanism. One of the approaches is to introduce the concept of regionality. The regions are being defined from the aspect of security of supply. By designing these transnational regions, the EC has taken into consideration who has necessarily to cooperate with whom in case of major crisis.

125

Jelena Radić Dozić  
(De)securitisation  
factors of the EU's gas  
supply

### **Risk Management to avoid Threats and Emerging Crisis Mechanism**

A real debate on “an energy policy regarding security of supply” in the EU actually started in 2000 with *The Green Paper – Towards a European Strategy for the Security of Energy Supply*.<sup>8</sup> Since then the EU has become aware of its constantly increasing external dependence on energy (“in geopolitical terms, 45% of oil imports come from the Middle East and 40% of natural gas from Russia”), and of the need for “an active energy policy” as well as a “long-term strategy for energy supply security” (Green Paper: 2000). The main concerns of the EU energy policy at that time were the functioning of the internal market and respecting of environmental concerns; thus, the actions which were undertaken<sup>9</sup> were more concentrated on market-opening than on energy security ideas. The primary cause of concern was still oil and its dramatically price rising, but gas was also seen as a source of “new dependence”, and from then on the MSs eventually understood their increased interdependence regarding gas supply, and thus the need to conceive an EU energy policy from a security angle. However, the “energy policy has assumed a new Community dimension without fact being reflected in new Community powers” (Green Paper: 2000).

At first, the EU attempted to find viable mitigation options on the demand side to ensure a stable gas flow and to impact the supply-

7 The field of crisis management originated in fact with the large-scale industrial and environmental disasters in the 1980s. It is generally considered to have originated with Johnson & Johnson's handling of a situation in 1982, when cyanide-laced Tylenol killed seven people in the Chicago area.

8 Green Paper – Towards a European strategy for the security of energy supply /COM/2000/0769 final/ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:52000DC0769> (13.5.2017.)

9 These actions are based on common rules like transparency and equality of access, regulations providing clarity and predictability, promoting liberalized energy trade.

demand balance. The problem is that such demand-side mitigation measures<sup>10</sup> cannot mostly be applied quickly and must be initiated more than a decade in advance. Many of them are not required by the market and may require a transitional period to find the necessary investments. The EU has even undertaken some measures on the supply side trying to influence the third-countries supply conditions, to bring them in accord with the internal market rules and to prevent distortion of competition. Namely, external companies, such as Gazprom, do not respect principles of the EU law such as ownership unbundling and third-party access. Equally, the existing pipelines for transport of gas from Russia through Ukraine or Belarus are not operated in line with EU legislation, undermining security of supply instead of being an interconnection that can be flexibly used to transport gas between vulnerable markets (SWD (2014) 330 final/3:50). Another problem is that most of the MSs are bound with long-term supply contracts with Russia, compromising take-or-pay clause, re-export prohibition clause, politically based prices, and are backed-up by bilateral intergovernmental agreements. Besides, the EC has been trying to use appropriate external policy tools to prevent the deterioration of the situation in gas supply and increase transparency and reliability through the exchange of information.

Although all these measures are improving the gas supply system resilience, a short-term winter gas supply disruption through Ukraine transit route still poses significant challenges requiring immediate short-term responses. There are complementary measures necessary to attain all three underlying objectives of the EU energy policy: sustainability, competitiveness and, above all, security of supply. Hence, the EU at that time did not want to come under this kind of pressure, so it decided to take control over the described problems. Therefore, since markets alone are no longer able to deal with the gas supply crisis, the non-market measures are to be used, in form of a crisis mechanism. The first step for effective action during any kind of crisis situation is establishing a legal framework. In fact, each gas crisis outside of the EU control has been followed by establishment of the new set of collective or common responses within the EU framework.

<sup>10</sup> They include: further developing of a fully integrated, reliable, transparent, liquid and competitive internal energy market with non-discriminatory policies, equality of access, harmonisation of standard, in order to provide security by absorbing shocks and allowing supply and demand to respond more quickly; demand reduction due to increased energy-efficiency; import reduction due to maximising of the rate of extraction at home; fuel switching aiming at decreasing of fossil fuel dependence due to large-scale integration of unconventional energy like renewables, what will increase indigenous energy sources and at the same time will meet the environmental requirements; supplier switching (balancing between and diversifying of the various sources of supply by product and by geographical region).

In January 2004 there was an escalation of the Russia-Belarus gas dispute over gas price as well as over the imposing of Russian control over the Belarusian gas transit network for transiting Russian gas to Europe. The dispute resulted in the 6-month supply cut off of Russian gas to Belarus. In the meantime, with the *2004 Council Directive concerning measures to safeguard security of natural gas supply*<sup>11</sup> the first legal framework at Community level to safeguard security of gas supply came into force. This time, the focus of the Directive was on gas, whereas oil was not even mentioned. The MSs expressed their concern that “the European Union is expected in the longer term to become increasingly dependent on gas imported from non-EU sources of supply”.<sup>12</sup> However, Russia then was not perceived as the problem on the supply side. The security dimension of the energy policy was not in the scope of the EU attention yet, and the security of gas supply according to that document was important only from the point of view of the “serious disturbances in the economic activity”.

Although the primary goal of the Directive was well-functioning of the internal market, it also provided a mechanism of rules applicable in the event of major gas supply crisis. The prime actors of the proposed three-step mechanism were: market players, the MSs, and the European Commission (EC). The EC's responsibilities, however, remained limited. It could, in consultation with the then established *Gas Coordination Group* for facilitating exchange of information and coordination among MSs (with no EC's representatives), provide guidance, monitor implementation or just recommend or present proposals regarding further measures. The Community level should have been involved (upon the request of the MSs or on EC's own initiative) only in the case of a major disruption and if the measures of the MSs have failed.

### **The First Gas Crises: Securitization Attempts and Early Warning Mechanism**

On 1 January 2006, the first Russia-Ukraine gas dispute concerning gas supplies, prices and debts, reached a high point. Russia cut off all gas supplies passing through Ukrainian territory. The impact on European countries was immediate since numerous European countries were dependent on imports from Russia through Ukraine (by 80%).<sup>13</sup>

11 Council Directive 2004/67/EC of 26 April 2004 concerning measures to safeguard security of natural gas supply; <http://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2004/67/oj> (18.1.2017.)

12 Ibid.

13 More detailed insight in this crises can be find, for example, in Jonathan Stern article “The Russian-Ukrainian gas crisis of January 2006”.



Only three months later, the then Polish Prime Minister, acting as a *securitizing actor*, presented in form of a non-paper an idea (at the EU Transport, Telecommunications and Energy Council meeting<sup>14</sup>) for a new intergovernmental energy security agreement called the European Energy Security Treaty (EEST)<sup>15</sup>. The main aim of that political proposal was supposed to be a guarantee of energy supply support in the case of a crisis situation based on members' solidarity approach. The proposal was meant to achieve mutual security guarantees in energy field, modelled on the guarantees at the root of the Western European Union as well as NATO (excluding a situation of armed attack covered by the Washington Treaty). "It was a deliberate intention of the EEST proposal to induce a space of political thinking into energy deliberations in Europe, in the European Union in particular."<sup>16</sup> It was conceived as a mechanism for mutual help in the case of gas crisis, not as an energy crisis risk or crisis mechanism.

However, the EU MSs as target *audience* did not accept the Polish Prime Minister's narrative. The main reasons were disagreements concerning supplies of natural gas among the EU MSs. A certain interest for Poland's "Energy NATO" was expressed in the Baltic States, while Germany, Italy, and France countered the call for an "Energy NATO" due to their confrontational approaches to energy security.<sup>17</sup> Namely, the EU MSs suffer from the same problem (increased gas import dependence), but not to the same extent. This resulted in differing opinions and no formal conclusion or further steps. Especially the Eastern European countries were left with their problems: they are more dependent on single supplier and are exposed to greater disruption than those in the West due to the state of infrastructure, levels of interconnections, market development,<sup>18</sup> long term commitments and geography of pipelines in the EU (lack of North-South connections).<sup>19</sup> This has also proved that the third, security dimensi-

14 7160/06 ENER 89 RELEX 136; <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=PRES/06/67> (3.2.2017.)

15 The idea was first published by then Polish Prime Minister Kazimierz Marcinkiewicz in both "Financial Times" and the Warsaw daily "Rzeczpospolita" on 10 February 2006. Poland's Non-Paper: Outline of the European Energy Security Treaty (7160/06 ENER) <http://register.consilium.eu.int/pdf/en/06/sto7/sto7160.en06.pdf> (18.1.2017.)

16 Jesien, Leszek, "Poland's Proposal for the European Energy Security Treaty", [https://www.academia.edu/5657638/Polands\\_Proposal\\_for\\_the\\_European\\_Energy\\_Security\\_Treaty](https://www.academia.edu/5657638/Polands_Proposal_for_the_European_Energy_Security_Treaty) (27.2.2017.)

17 For more information see: Roth, Mathias, "Poland as a Policy Entrepreneur in European External Energy Policy: Towards Greater Energy Solidarity vis-à-vis Russia?", *Geopolitics*, 16:600–625, 2011.

18 More liquid markets, with more supply options, are more able to respond to disruptions because they are more attractive to the potential alternative gas suppliers.

19 According to various analysis, in the case of disruption of transit through Ukra-

on of the EU energy policy remained the weakest one, being closely connected with foreign policy issues, especially bilateral relations of the MSs with the export countries. Ever since, particularly the bigger and more influential MSs have been trying to strengthen bilateral relations with third-party producing countries, expecting special treatment, special conditions and other economic benefits. The best example is the continuation of the construction of the Nord Stream gas pipeline despite of the 2006 gas crisis, which for the first time in history directly connected Germany and Russia, bypassing transit countries Belarus and Ukraine.

This failed energy securitisation attempt was followed at the end of the same year by a new one, during the NATO Riga Summit. At that time an US official, the US senator and then Chairman of the Senate Foreign Relations Committee Richard Lugar, acting as a *securitizing actor*, called on the alliance to assist any MSs whose energy sources are cut off by force. He even advocated the usage of the Washington Treaty mutual defence clause (Article 5). Senator Lugar underlined that Article 5 considered not only the situation of on attack, but also the situation of coercion (due to an energy cut-off) and emphasized that “ the Alliance must commit itself to preparing for and responding to attempts to use the energy weapon against its fellow members...NATO must become a reliable refuge for members against threats stemming from their energy insecurity”.<sup>20</sup> Although Lugar’s call was welcomed mostly by the “new” EU MSs, there were no consequences: many MSs were sceptical regarding the NATO’s ability to provide assistance in energy issues, and very concerned on opening up the legal meaning of Article 5 by linking energy security directly to it. Their concern was that use of the Article 5 for energy issues could open a way to a growing military involvement in a broad array of policies beyond the traditional security domains and they considered the EU a more appropriate institution to deal with the issue of energy security.

Nevertheless, the January 2006 gas crisis acted as a catalyst for the awareness of importance of the energy security for Europe. After the crisis, the Community level became more important and the security dimension of the EU energy policy more visible. In December 2006 the European Council endorsed *the Network of Energy Security Correspondents* (NESCO), consisted of representatives not only of the

ine, Bulgaria, Romania, Hungary and Greece, as well as Energy Community Members FYROM, Serbia and Bosnia and Herzegovina are exposed to disruption of deliveries, and in the case of disruption of all supplies from Russia over winter Finland, Poland, the Czech Republic, Slovakia, Croatia, Slovenia, and the three Baltic States are also exposed to disruption.

20 The German Marshall Fund, “Lugar: Attack on Allies’ Energy Supplies is Attack on NATO Alliance”, June 18, 2010. <http://www.gmfus.org/commentary/lugar-attack-allies-energy-supplies-attack-nato-alliance> ( 2.1.2017.)

MSs, but also of the EC and the Council Secretariat, aiming at improving the capacity to collect information and to provide early warning of potential threats to security of energy supply (such as *an early warning mechanism*). From then on, the focus has been moved from the internal energy market and environmental concerns to the external dimension of the EU energy policy. The focus on external factors affecting the EU security of energy supply has moved the EU energy policy closer to the EU foreign policy. For that reason, the Commissioner for Energy participated in the launching of NESCO in May 2007, which was hosted by the Commissioner for External Relations and European Neighbourhood Policy.<sup>21</sup>

At the same time the EU recognised the fact that the internal energy market increases the interdependence of MSs in gas supply as well as in electricity (not the issue of this paper). *The European Council Presidency Conclusions on Integrated Climate and Energy Policy* from March 2007 integrated all three dimensions of the EU energy policy under the *Energy Policy for Europe/EPE*<sup>22</sup>: 1. economic, by claiming to ensure competitiveness of European economies, 2. environmental, by demanding promotion of environmental sustainability and combating climate change, and 3. security, by requesting increase of security of supply. Regarding the security of supply it recommended effective diversification of energy sources and transport routes, but also developing of more effective *crisis management mechanism*, still remaining the primary responsibility of the MSs. The main novelties were the establishment of *an Energy Observatory Office*, within the Commission's Directorate General for Energy and Transport, and the developing the common voice of the EU in implementation of the EU energy policy objectives (e.g. diversification). In the Lisbon Treaty<sup>23</sup> some specific provisions regarding energy policy were included in the so called Energy Article (security of supply, energy networks, etc.). This Treaty inserted the principle of solidarity into the energy market and made some areas of energy policy a shared competence, signalling a move towards a common energy policy.

The EU dependence on Russian gas became a major issue after the politically motivated second gas supply crisis in 2009<sup>24</sup>. Until then

21 [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-07-629\\_en.htm?locale=en](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-07-629_en.htm?locale=en) (3.2.2017.)

22 Communication from the Commission to the European Council and the European Parliament of 10 January 2007, "An energy policy for Europe" [COM(2007) 1 final – Not published in the Official Journal]. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=URISERV%3A127067> (6.2.2017.)

23 TREATY OF LISBON AMENDING THE TREATY ON EUROPEAN UNION AND THE TREATY ESTABLISHING THE EUROPEAN COMMUNITY (2007/C306/01). <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A12007L%2FTXT> (24.2.2017.)

24 The motive was unpaid bills for Russian gas, but the real causes were different: in 2008 Ukraine applied to join the NATO Membership Action Plan and then

the priority was, as was previously mentioned in this paper (EPE, 2007), the enhancing relations with Russia through the negotiations of a new comprehensive framework gas agreement. This resulted in the linking energy (gas) with security. Therefore, in the 2008 *Report on the Implementation of the European Security Strategy*<sup>25</sup> the energy security was emphasized as one of the new challenges for the EU security policy and energy as “a major factor in EU-Russia relations” (the “Russification” of the energy issues was carried out). Whilst in the first *European Security Strategy*<sup>26</sup> from 2003 the energy security was not even mentioned, the 2008 Report suggested that “concerns about energy dependence have increased over the last five years”; the energy security, as one of the key threats, as defined in the Report, is to become an integral part of any future European Security Strategy.<sup>27</sup>

## The Second Gas Crisis and Ukraine Crisis as Catalysts for a Common Gas Supply Crisis Management Mechanism

### *From Early Warning Mechanism to Risk Mechanism*

The second gas crisis in 2009 led to severe, week-long energy shortages in many EU countries, provoking the new EU legislation concerning the gas supply security. In the new “*Gas Directive*”<sup>28</sup> the completion of the internal gas market remained a central element to increase the gas supply security and to reduce the exposure of individual MSs to the harmful effects of supply disruptions. *The early warning mecha-*

pro-Western Ukrainian President Viktor Yushchenko announced that Ukraine would not extend the lease on the Sevastopol base to Russia's Black Sea Fleet beyond 2017.

- 25 Report on the Implementation of the European Security Strategy – Providing Security in a Changing World, Brussels, 11 December 2008 S407/08 , p.5 [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/en/reports/104630.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/reports/104630.pdf) (20.2.2017.)
- 26 European Security Strategy “A secure Europe in the better World”, Brussels, December 2003. <https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/78367.pdf> (21.2.2017.)
- 27 At the same time NATO prepared a report “NATO's Role in Energy Security” for the Bucharest summit in April 2008. It was recognized that in the new security context the disruption of energy supply could affect not only NATO's military operations, but also the security of NATO MSs' societies. Anyway this issue remained primarily responsibility of national governments, and NATO has been concentrating on areas where it can add value, especially on enhancing its strategic awareness of energy developments with security implications. [http://www.nato.int/cps/en/natohq/topics\\_49208.htm](http://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_49208.htm) (5.2.2016.)
- 28 Directive 2009/73/EC Concerning Common Rules for the Internal Market in Natural Gas and Gas, The European Parliament and the Council of the European Union, 13 July. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:211:0094:0136:en:PDF> (23.2.2017.)

nism also began to develop into a *risk mechanism*, assessing potential threats (failure of the balance of supply and demand on the national market, the level of expected future demand and available supplies, the quality and level of maintenance of the networks). However, the means to avoid those threats remained weak. In spite of that, the Community level strengthened – the EC continued to exercise its role of observing and monitoring the internal gas market (e.g. non-discriminatory access to the gas system) but got an additional role in monitoring aspects such as supply and demand, transmission and distribution infrastructure. The MSs became obliged to publish a report each year and to forward it to the EC “sufficiently early to enable appropriate measures” (2009/73/EC:L211/105, Art.5). *The Gas Directive* also introduced two new concepts in the EU gas supply security strategy: *regional cooperation* and *solidarity*<sup>29</sup> (2009/73/EC: L211/105, Art. 6-7). These concepts have become prerequisites for farther development of the gas supply crisis management mechanism at the Community level.

Bearing in mind possible new supply disruptions similar to the one in 2009, the EU was prompted to address specifically security of gas supply. This resulted in a regulation dedicated to strengthen prevention and crisis response mechanisms. *The 2010 Regulation concerning measures to safeguard security of gas supply*<sup>30</sup> created two types of measures for better preparedness: one for the gas supply crisis prevention and the other for the mitigating of the exceptional gas crisis situations (measures to be implemented when the market can no longer deliver the required gas supplies). Instead of a “directive”, the EU imposed a “regulation”, immediately binding for the MSs.

In order to ensure the highest level of preparedness in the event of supply disruption **three crisis levels were introduced**: early warning (when there is reliable information that an event may occur to result in significant deterioration); alert (deterioration already occurred, but the market is still able to manage disruption or demand without the need to resort to non-market measure); emergency (all relevant market measures have been implemented but the supply of gas is insufficient to meet the remaining gas demand so that non-market measures have to be additionally introduced). Besides that, the MSs are obliged to **create National Risk Assessment (national**

29 The Article 6 of the Gas Directive” (2009/73/EC) “Regional solidarity” emphasizes solidarity in different ways: “In order to safeguard a secure supply.. MSs shall cooperate in order to promote regional and bilateral solidarity..; conditions and practical modalities for mutual assistance; the EC may adopt Guidelines for regional cooperation in a spirit of solidarity..”.

30 Regulation (EU) No 994/2010 of the European Parliament and of the Council of 20 October 2010 concerning measures to safeguard security of gas supply and repealing Council Directive 2004/67/EC Text with EEA relevance <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX%3A32010R0994> (16.3.2017.)

or joint, assessing the likely consequences of an event), **Preventive Action** (measures needed to remove or mitigate risks identified) and **Emergency Plans** (containing measures to be taken to remove or mitigate the impact of a gas supply disruption).

**The EC was entitled more responsibilities: to ensure consistency with plans of another MSs, to recommend the establishment of joint Preventive Action or Emergency Plans at regional level, to deploy a task force to monitor gas flows into the EU in crisis situations, and, should a crisis arise, to assume a mediation and facilitation role (994/2010:295/5). The Regulation revoked three-level approach and the principle of subsidiarity from the Council Directive 2004/67/EC, but more emphasized regional approach regional solutions (Annex IV Regional cooperation, 994/2010:L 295/22) with potential for more efficient and less costly measures. To that end existing areas of cooperation were to be adapted and new cooperation frameworks fostered. On the demand side, further measures were introduced in order to enhance security of supply: in 2013 the EU (following the EC proposal) adopted the first list of Projects of Common Interest (PCI), which should with help of accelerated permit granting and EU funding facilitate the construction of sufficient and diversified gas infrastructure with the cross-border access<sup>31</sup>. Despite many measures were undertaken at the Community level, MSs kept the right to exercise discretion as to which measures were going to: in the event of a sudden crisis they could take unilateral safeguard measures in the gas market with potential to disturb the internal market functioning.**

### *The EU Energy Policy Turned into EU Energy Security Policy*

The EU legal acts to follow emphasized the awareness of the EU vulnerability to supply disruptions as a consequence of heavy relying of many countries on Russia as a single gas supplier<sup>32</sup>. The deterioration of relations between the EU and its problematic supplier Russia, in response to the Ukrainian crisis, additionally raised concerns in the EU regarding the continuity of energy supplies and the price of energy. The gas supply security of the EU became “a highly topical issue” linked with “the tensions prevailing between Ukraine and Russia”, as was

31 The easiest and fastest way of making large volumes of additional gas is building more strategic gas stocks (although there is no storage obligation in natural gas in the EU).

32 See, for example, Commission Decision of August 11, 2011 establishing the composition and the operation provisions of the Gas Coordination Group [https://ec.europa.eu/energy/sites/ener/files/documents/rop\\_of\\_the\\_gcg.pdf](https://ec.europa.eu/energy/sites/ener/files/documents/rop_of_the_gcg.pdf) (22.2.2017.)

stressed in the EU documents<sup>33</sup>. Also, the questions arose regarding adequacy of the measures taken, preventive ones, especially for the medium term. In the 2104 gas supply security was given its own strategy at the Union level in the document named the *European Energy Security Strategy*<sup>34</sup>. The first short-term energy security measures under the terms of the Strategy were energy security stress tests, carried out in the MSs of the whole Energy Community<sup>35</sup>. The results showed that a prolonged supply disruption would have a substantial impact on the EU, but that in the case of mutual cooperation consumers would have remained supplied even in the event of a six-month gas disruption. To that end the EU has proposed stronger regional coordination of energy *acquis* which still did not imply creation of any new institutional structures.

Soon afterwards, at the beginning of 2015, the EC proposed an Energy Union Strategy<sup>36</sup> and on the 2015 March meeting<sup>37</sup> the European Council decided to create an “Energy Union”. The idea had initially come from then Polish Prime Minister Donald Tusk<sup>38</sup>, who had suggested MSs not only to coordinate their purchasing of natural gas, largely supplied by Russia, but to establish a single European body in charge of it. He had actually proposed an Energy Union based on solidarity and common economic interests. Consequently, the European Energy Union (EEU) was launched 2015 aiming to provide all Euro-

33 Proposal for a REGULATION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL concerning measures to safeguard the security of gas supply and repealing Regulation (EU) No 994/2010, (Text with EEA relevance), Brussels, 16.2.2016 COM(2016) 52 final 2016/0030 (COD) <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2016/EN/1-2016-52-EN-F1-1.PDF> (1.3.2017.)

34 COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT AND THE COUNCIL European Energy Security Strategy /\* COM/2014/0330 final \*/ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=CELEX:52014DC0330> (15.3.2017.)

35 The Energy Community brought together the EU states and the EU candidate states from the Black Sea region and Southeast Europe, including those of the Western Balkans (Albania, Bosnia and Herzegovina, Montenegro, Macedonia, Moldova, Serbia, Kosovo, Ukraine).

36 COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT, THE COUNCIL, THE EUROPEAN ECONOMIC AND SOCIAL COMMITTEE, THE COMMITTEE OF THE REGIONS AND THE EUROPEAN INVESTMENT BANK A Framework Strategy for a Resilient Energy Union with a Forward-Looking Climate Change Policy /\* COM/2015/080 final \*/ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=COM:2015:80:FIN> (24.2.2017.)

37 European Council meeting – Conclusions (19 and 20 March 2015) , EU/CO 11/15, I. ENERGY UNION <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2015/03/20-conclusions-european-council/http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:52000DC0769> (13.5.2017.)

38 Tusk, Donald, “A united Europe can end Russia’s energy stranglehold – a European energy union could break Moscow’s monopoly and restore competition”, Financial Times, April 21, 2014; <https://next.ft.com/content/91508464-c-661-11e3-ba0e-00144feabdco> (24.2.2017.)



peans with secure, sustainable, and competitive energy. The security dimension of the EU energy policy has remained the cornerstone of the EEU, although the security of supply is only among other four, interlinked and mutually dependant dimensions. The energy security drivers remain the completion of the internal market, more efficient energy consumption, as well as diversification of energy sources, suppliers and routes.

Furthermore, the EEU sets out a wide range of measures to strengthen the EU's resilience to gas supply disruptions based on enhanced solidarity among the MSs shifting from national to a regional approach. Defining the regions from the aspect of security of supply, the EC considers criteria such as levels of interconnections and maturity of the market development. These regions have to prepare Risk Assessments and Plans at their regional level.

135

Jelena Radić Dožić  
(De)securitisation  
factors of the EU's gas  
supply

### Similar Obstacles Prevent Securitization and Reduce Efficiency of Crisis Mechanism

The Ukraine crisis was a clear signal that Russia integrates gas supply issue into its hybrid strategy<sup>39</sup>, enhancing the strategic impacts of the dependence on the Russian gas. As the risks of a major disruption of gas supplies to the EU, as previously mentioned, are not restricted by national borders and could directly or indirectly affect several MSs, “any energy policy decision taken by one MS will inevitably have an impact on the functioning of the market in the other MSs” (Green Paper:2000). Europe's speaking *with one voice* understands common objectives and tools (agreed upon the Community or at least intergovernmental), particularly in the case of securitization, where centralized command and control is required. However, there are various obstacles to successful securitization of the gas supply issue at the Community level:

- Reluctance of the national governments to transfer or even share sovereignty over the energy issues (such is the case in a foreign and security policy): When it comes to the security of gas supply, the transfer from the intergovernmental method

39 According to the NATO Deputy Assistant Secretary General for Emerging Security Challenges Jamie Shea, hybrid warfare is a new form of warfare based on hybrid operations that combine aggressive information and propaganda campaigns, social media exploitation, cyber-attacks, creeping infiltration of special forces, militias and weapons, economic embargoes and sabotage, political and business networks of influence and the exploitation of minority grievances... Hybrid warfare is not exactly new, but a Russia which is integrated into our financial, business and energy transactions, in a way that the Soviet Union never was, has far greater leverage to intimidate and divide.” [http://www.atlcom.nl/ap\\_archive/pdf/AP%202014%20nr.%207/Shea.pdf](http://www.atlcom.nl/ap_archive/pdf/AP%202014%20nr.%207/Shea.pdf) (14.2.2016.)

(assumes coordination as the highest level of consensus) to the Community method (qualified majority voting in Council) has not been agreed upon. On the energy issues shared competences are applied, and the EU MSs still exercise some of their own competencies.

- “The vulnerability dilemma” of the EU MSs: The energy security challenges “can be securitised, but if securitised they also must be handled” (Buzan, Weaver, 2003: 291). This would mean adoption of some extraordinary measures against Russia, which in turn could destabilize the EU itself. Namely, the interdependence between Russia and the EU regarding gas trade is asymmetric “as long as the producer can go longer without revenue than the consumer can go without gas” (Ruhle, Grubliauskas, 2015: 1). This of course implies that the EU MSs are too vulnerable on Russian gas.
- Strong asymmetric dependence on Russian gas among the EU MSs creates chronic incapability of reaching a common position on energy security; the MSs rather protect national interests than face up energy challenges at the Community level. “The discussion of energy security (in the EU) is marked by an untidy patchwork of different concerns and conflicting interests” (Buchan, 2015:357) and “the desecuritising logic of economic rationalism (is) stronger force than the securitisation logic of power politics” (Buzan, Weaver, 2003:176).

The gas supply security issue thus remains in the sphere of public policy, non-securitised. The endorsement of the appropriate risk and crisis mechanism on this issue has prevented counteractions out of ordinary bounds of political procedures. Similar obstacles impede efficiency of the crisis mechanism, which could be “a success (only) in terms of the idea of the European solidarity and collective response” (Jakubowski, 2011: 21). The asymmetric dependence on Russian gas among the EU MSs, for example, undermines solidarity and causes bilateral tensions (during the 2009 gas crisis the Council had to repeatedly remind MSs of solidarity). It may be concluded that there exists a variety of problems (COM(2016) 52 final 2016/0030 (COD): external factors (the behaviour of non-EU suppliers), technical issues (a shortage of appropriate infrastructure, or inadequate protection for infrastructure) and, last but not least, behavioural biases (a purely national approach to security of supply). Apart from behavioural biases there are other limitations to solidarity, the MSs retaining the sovereign right of choice of energy mix as well as retaining their sovereignty over domestic energy sources.

Nevertheless, the main prerequisites of successful gas supply crisis mechanism remain:

- The concept of a *collective action* meaning an “action taken by fully independent countries represented by their governments, which take some steps on a voluntary basis and with full national control, motivated by an idea or on the basis of an international treaty”. (Jakubowski, Miland, Wozniak: 2011)
- European *solidarity* should enhance the internal cohesion between MSs: those which are exposed to less favourable geographical or geological conditions should be supported “standing together to protect the most vulnerable”<sup>40</sup>. It should be revised that the concept of fully integrated gas market simultaneously provoked the progressing of interdependence of the gas systems of EU MSs, which in effect asks for more political solidarity in this field.
- *Market-based instruments* (at alert level mostly) should be given priority for as long as possible. “An ideal energy security management system should be based on a well-functioning liberalized market where demand and supply are basic tools for balancing. To reach these ideal conditions there needs to be competition among external suppliers to the EU and regulations which are binding on the internal market must be also applied to external energy companies.” (Jakubowski, Miland, Wozniak: 2011)
- A *shared responsibility* at national level between natural gas undertakings (while market players should be given sufficient opportunity to respond to the situation with market-based measures), MSs (notably through their Competent Authorities, and the EC (within their respective areas of activities and competence).
- The principle of *subsidiarity* comes into play when (in common action or in coordinated one) the gas supply security cannot be achieved sufficiently by the MSs alone. In that case the Community level is needed by reason of the scale of the crisis effects or when national approaches result in sub-optimal measures and aggravate the impact of a crisis. It is connected with the principle of *proportionality*, which means that the Union’s action does not go beyond what is necessary in order to achieve some objective.

40 The EC Commissioner for Climate Action and Energy Miguel Arias Cañete, quoted in European Commission – Press release “Towards Energy Union: The Commission presents sustainable energy security package”, Brussels, 16 February 2016. [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-16-307\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-307_en.htm)

Effective crisis management mechanism for gas supply remains a tool of dual effectiveness. It is a political tool, a tool of deterrence against those who could cause a gas crisis. First of all it is a technical tool aimed at resolving crisis situations due to a range of crisis procedures and investments, such as the construction of bidirectional interconnectors (so called “sleeping pipelines”). Objectives should be achieved by the most cost-efficient measures, and investments should as a matter of principle be made by undertakings and be based, as well as crisis management procedures, on market principles. Some of objectives include solutions used solely in a crisis situation. Therefore, a lot of necessary infrastructure is not required by the market and is too expensive (e.g. “sleeping pipeline” should enable physical ability to supply neighbours in the case of a crisis). For that reason, proportion of the benefits of the infrastructure investments for increased security of supply should be taken into account. If the investment costs would significantly outweigh the prospective economic benefits, there is a big need for creating significant incentives to build and for these purposes different sources of EU funding are available.

In order to ensure the principles of the internal energy market and also to allow for a better risk assessment and more efficient crisis management common approach is needed. Stronger EU level approach is ensured by the newest decision on intergovernmental agreements (IGA) in energy. The first EU decision on energy IGA has been in force since 2012, and has required MSs to notify the EC of their energy IGA with non-EU countries only after they have been concluded. Many of IGAs contain provisions not compliant with EU law, therefore the EC may launch infringement proceedings, but agreements are very difficult to be renegotiated. In March 2017 the European Parliament and the Council adopted revised rules on IGA in energy, closely following a proposal made by the EC in February 2016<sup>41</sup>, fully harmonized with the Energy Union strategy. According to the new rules, the Ms will have to notify the EC about their IGA in energy ex-ante, not ex-post.

41 Proposal for a DECISION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL on establishing an information exchange mechanism with regard to intergovernmental agreements and non-binding instruments between Member States and third countries in the field of energy and repealing Decision No 994/2012/EU, Brussels, 16.2.2016 COM(2016) 53 final  
<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52016PC0053>  
(3.3.2017.)

## Conclusion

The security of gas supplies is the overarching goal of the EU energy policy and the backbone of the Energy Union Strategy. The supply vulnerability of certain countries depends on the size of their domestic production, the possibilities to diversify their energy sources, suppliers and routes, as well as the preventive and crisis measures in effect. Since the energy sources abundance is geographically predetermined, the EU has made significant progress in:

- Mitigating the risk of possible future gas supply crisis,
- Preparing for supply disruptions, and
- Limiting the impacts of supply disruptions.

Gas supply security turned into “the capability to manage – for a given period of time – external market influences which cannot be reduced or balanced by the market itself”.<sup>42</sup> Crisis management mechanism is an instrument, which helps the governments to enhance the gas security. Large choice of measures is available to address situations in which markets can no longer deliver required gas supplies. In the event of gas supply crisis, all actors, be it at intra-national, national, regional, or at Union level, should abide by crisis management mechanism; there is no need to take exceptional actions other than listed in the risk and crisis plans. The mechanism should take into account different risk stages the involved countries might face.

The mechanism of gas supply crisis management, based on solidarity, subsidiarity and regionality, has been developed. However, within the EU is a full awareness of the measures’ shortcomings, presented in the February 2016 Memorandum of the EC<sup>43</sup>, at the same time proposing a new security of supply regulation, encouraging more solidarity, more transparency in gas supply contracts, as well as a more decisive shift from national to regional approach when designing security of gas supply measures (better coordination, more exact assessment of common risks, joint decision to build bidirectional capacities etc.). In the gas supply crisis management mechanism, a three crisis level approach (gas undertakings, MSs, the EC) will continue to be applied in order to enable relaying on market mechanisms for as long as possible.

The energy security issue in the EU undoubtedly has been transferred from a non-politicized to a politicized issue, which is part of

42 According to a deeper analysis made by the IEA bodies about the emergency policy for natural gas from 2008 (cited by Jakubowski, P., Miland, R., Woźniak, M., 2011:18).

43 European Commission – Fact Sheet, Security of gas supply regulation, Brussels, 16 February 2016, [http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-16-308\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-16-308_en.htm) (17.2.2017.)

public policy calling for government action. The implementation of risk and crisis management plans, which have already been prepared, has been given the EU priority over attempts of securitization in this issue. For the time being the securitization attempts of the gas supply issue have not been successful since the EU MSs as *the target audience* have not acknowledged that the EU or the EU MSs as *referent objects* are in real danger and have not tolerate measures beyond the already established rules. The main reason for unsuccessful securitization acts is the “Russification” of the issue. For that reason this issue so far has not “move(d) out of the sphere of normal politics into the realm of emergency politics, where it can be dealt with swiftly and without the normal (democratic) rules and regulations of policy-making” (Taurek 2006:3).

Avoiding securitization of the Russia’s gas supply issue, the EU has acted positively lessening tensions and dangers. The EU has moved the issue “into the ordinary public sphere where (it) can be dealt with in accordance with the rules of the (democratic) political system” (Taurek, 2006:3). This move is fully in accordance with the suggestions of the securitization theory creator Ole Wæver, who underlined that the securitization is “a failure to deal with issues of normal politics” (Buzan et al. 1998: 29). However, it should be emphasized that this view is not unanimously shared. Theorists such as R. Emmers (cited by Doe) recognised “the difficulty of drawing a clear line between politicization and securitization”, because “a successful securitization ... does not depend on the adoption of such extraordinary means, however, but simply on the acknowledgment of the security threat by the audience”. It is not likely that such differing theorist’s views will become closer in the future, or the views of the EU MSs.

Jelena Radić Dozić\*

# Čimbenici (de) sekuritizacije opskrbe EU plinom

141

**SAŽETAK:** Sve veća ovisnost EU o vanjskim, netržišno orijentiranim opskrbljivačima plinom i iskustvo kriza zbog prekida opskrbe energetske politike EU približili sigurnosnoj politici. Pitanje sigurne opskrbe plinom temelj je sigurnosne, kao jedne od tri (uz ekonomsku i ekološku) dimenzije energetske politike EU.

Isticanje sigurnosne dimenzije potaknulo je sekuritizaciju energetske politike EU. Nakon prve krize vezane uz opskrbu plinom EU, jedna država članica preuzela je ulogu provoditelja sekuritizacije te pokušala uvjeriti relevantnu javnost (ostale države članice i tijela EU) da je prekid opskrbe plinom egzistencijalna prijetnja, koja traži obvezivanje na izvanredne mjere. Sekuritizacija nije uspjela zbog različitih interesa država članica, što je potvrdilo da je sigurnosna dimenzija najslabija u energetskej politici EU. EU nije željela vezivanjem energetske politike sa “sigurnošću” implicirati militarizaciju tog nevojnog sektora, pa je pitanje zadržala u procesu uobičajenog političkog pregovaranja. Doduše, diskurzivna dimenzija procesa sekuritizacije je zadržana (uvriježila se sintagma “energetska sigurnost”), ali je EU odlučio unaprijed razviti zajedničke kapacitete za odgovor na krizu.

Cilj ovog rada je prikazati tržišne i netržišne mjere za osiguranje opskrbe plinom te mehanizam kriznog upravljanja opskrbom plinom, temeljen na principima solidarnosti, supsidijarnosti kao i regionalnom pristupu. Osnovna je hipoteza da pitanje opskrbe EU plinom nije sekuritizirano, ali je iz nepolitizirane prešlo u politiziranu sferu kao dio javne politike. Upravo sveobuhvatan EU pristup u upravljanju opskrbe plinom, čvrsta pravila i uzajamne kontrole onemogućuju sekuritizaciju tog pitanja, odnosno hitnu akciju, izvan standardnih političkih procedura i dogovorenih pravila.

**KLJUČNE RIJEČI:** opskrba plinom, EU, sigurnost, krizno upravljanje, sekuritizacija

\* Jelena Dozić Radić, doktorska studentica na Fakultetu političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu. E-MAIL: jelenaradicj@gmail.com



## References

- Buchan, David. 2015. Energy Policy – Sharp Challenges and Rising Ambitions, in: Wallace, H., Pollack, Mark. A., Young, Alasdair R. (eds.) *Policy-Making in the European Union*, Seventh Edition. Oxford: Oxford University Press. Pp. 344 – 366.
- Buzan, Barry, Weaver, Ole. 2003. *Regions and Powers – The Structure of International Security*. New York: Cambridge University Press.
- Buzan, B., et.al. 1998. *Security: A New Framework for Analysis*. London: Lynne Rienner Publications.
- Does, Antonia, 2013. *The Construction of the Maras: Between Politicization and Securitization*. Geneva: Graduate Institute of International and Development Studies. Accessible at: <http://books.openedition.org/iheid/716> (01.02.2017.)
- Jakubowski, Pawel, Miland, Rafal, Woźniak, Maciej. 2011. *Energy Supply Crisis Management Mechanisms*, New Direction, The Foundation for European Reform.
- Lucas, Edward. 2008. *The new Cold War – How the Kremlin Menaces both Russia and the West*. London: Bloomsbury.
- Roth, Mathias. 2011. Poland as a Policy Entrepreneur in European External Energy Policy: Towards Greater Energy Solidarity vis-à-vis Russia?. *Geopolitics* (16), 3: 600–625.
- Rühle, Michael, Grubliauskas, Julijus. 2015. Energy as a Tool of Hybrid Warfare”, Research Paper. Rome: Research Division – NATO Defense College. No. 113 – April 2015.
- Stern, Jonathan. 2005. The Russian-Ukrainian gas crisis of January 2006. Oxford: Oxford Institute for Energy Studies and Oxford University Press.
- Taurek, Rita. 2006. Securitization Theory and Securitization Studies. *Journal of International Relations and Development* (9), 1: 53-61
- Venette, Steven James. 2003. Risk communication in a High Reliability Organization: APHIS PPQ's inclusion of risk in decision making” (A Dissertation), North Dakota State University of Agriculture and Applied Science.
- Yergin, Daniel. 2006. Ensuring Energy Security. *Foreign Affairs* (85), 2: 69-82.

PREGLEDNI RAD

Izet Beridan\* / Mirza Smajić\*\* /  
Sead Turčalo\*\*\*

**(Geo)politički  
i sigurnosni  
izazovi  
demokratskoj  
konsolidaciji  
tranzicijskih  
država: slučaj  
Bosne i  
Hercegovine**

\* Prof.dr.sc. Izet Beridan, Fakultet političkih znanosti Sveučilišta u Sarajevu.  
E-MAIL: izet.beridan@fpn.unsa.ba

\*\* Doc.dr.sc. Mirza Smajić, Fakultet političkih znanosti Sveučilišta u Sarajevu.  
E-MAIL: mirza.smajic@fpn.unsa.ba

\*\*\* Doc.dr.sc. Sead Turčalo, Fakultet političkih znanosti Sveučilišta u Sarajevu.  
E-MAIL: sead.turcalo@fpn.unsa.ba

**SAŽETAK:** U tekstu autori najprije analiziraju kompleksan sigurnosni diskurs i pojave na početku 21. stoljeća, fokusirajući se pritom na transformaciju (geo)političkih i sigurnosnih izazova, naročito u tranzicijskim društvima. Kao studiju slučaja koriste recentni kontekst Bosne i Hercegovine, koja se nakon više od dva desetljeća od okončanja agresivnog rata suočava sa izazovima karakterističnima za tranzicijske države. Kao mikrostudiju unutar ove bosanskohercegovačke studije slučaja koriste primjer euroatlantskih integracija i različitih geopolitičkih vizija države koje se prelamaju kroz taj proklamirani vanjskopolički cilj države. Naime, na deklarativnoj razini, u dokumentima i pratećim zakonima Bosna i Hercegovina odredila je dva ključna strateška cilja, a to su integracija u NATO i EU. Navodimo da se radi o deklarativnim ciljevima, budući da trenutni geopolitički diskurs i praksa u Bosni i Hercegovini ne prate ono na što se država i njezini politički predstavnici obavezali kroz Opće smjernice o vanjskoj politici, svoje strateške dokumente u području sigurnosti i obrane, kao i Zakon o obrani itd. Put Bosne i Hercegovine ka euroatlantskim integracijama obilježen je nizom izazova, a sama država je u proteklih nekoliko godina u najvećim previranjima od okončanja rata 1995. godine. Autori u radu analiziraju (geo)političke izazove euroatlantskim integracijama Bosne i Hercegovine na tri razine – lokalnoj, regionalnoj i globalnoj.

**KLJUČNE RIJEČI:**  
**sigurnost,**  
**euroatlantske**  
**integracije, Bosna**  
**i Hercegovina,**  
**geopolitika, NATO,**  
**EU, Rusija**

## Sigurnosni diskursi i pojave početkom 21. stoljeća

Iz perspektive klasične i moderne političke misli može se reći da 20. stoljeće predstavlja najintrigantniju epohu civilizacijskog razvoja. Ovim stogodišnjim razdobljem dominirala su dva svjetska rata sa kataklizmičkim posljedicama koje su pomjerile granice ljudske solidarnosti i sposobnosti. Ipak, kraj 20. i početak 21. stoljeća karakteriziraju novi oblici međunarodne politike stvaranjem novih nacionalnih država, regionalnih i globalnih ideja, pokreta zasnovanih na principima ekonomskih, sigurnosnih, političkih, kulturnih, ekoloških i drugih integracija. Iz povijesne perspektive, utrka u naoružanju između SAD-a i SSSR-a, te širenje geopolitičkih aspiracija dviju velesila na kozmički prostor dovela je do ekonomskog sloma Sovjetskog Saveza, a era bipolarizma svoj kraj doživjela je i na simboličkoj razini rušenjem Berlinskog zida (1989) kao simbola bipolarizma. Raspadom Istočnog bloka u međunarodne odnose se vraća multilateralizam kao njihovo glavno obilježje, odnosno dijelom je otklonjena velika mogućnost izbivanja globalnog rata i nuklearnog uništenja na globalnom planu. To je značilo da rat više ne predstavlja glavnu prijetnju sigurnosti na nacionalnoj, regionalnoj i međunarodnoj razini. U posthladnoratovskom vremenu pojavili su se novi izazovi i prijetnje u upravljanju globalnom i regionalnom sigurnošću. Dok je u prošlosti većina prijetnji dolazila iz drugih država, danas nedržavni akteri<sup>1</sup> u sve većoj mjeri predstavljaju važan segment kreiranja novog sigurnosnog diskursa. Otvorena ekonomija i otvoreno društvo su kao glavne odlike globalizacije umrežile svijet, ali su i poslove sigurnosti (nacionalne, regionalne, međunarodne) učinili teže provedivim, a kontrola teritorija više nije glavni ili najvažniji prioritet (Kirchner i Sperling, 2007: 3).

No, iako je svijet naizgled doživio određene promjene, Kegley i Wittkopf ipak naglašavaju postojanje jednog sumornog kontinuiteta u prošlom stoljeću, tj. rata i nasilja (Kegley i Wittkopf, 2006: 581). Između ostalog, jedan od kritičara procesa globalizacije Eric Hobsbawm u svojoj studiji "Doba ekstrema", odnosno u "Istoriji kratkog dvadesetog vijeka", u posljednjem dijelu studije osamdesete godine prošlog stoljeća označava kao "odron", jer "u anarhiji bijede i pohlepe koja je zamijenila sovjetski blok, više nije bilo nezamislivo da nuklearno oružje, ili sredstva da se ono napravi, može doći u ruke organizacija koje nisu vlade. Stoga će svijet trećeg milenija skoro sigurno nastaviti biti svijet nasilnih politika i nasilnih političkih promjena. Jedina stvar koja je oko toga neizvjesna je kuda će odvesti te politike i pro-

### 145

Izet Beridan, Mirza Smajčić i Sead Turčalo  
*(Geo)politički i sigurnosni izazovi demokratskoj konsolidaciji tranzicijskih država: slučaj Bosne i Hercegovine*

1 Elke Krahnmann u svojoj studiji "New Threats and New Actors in International Security" smatra da nedržavni akteri (NVO-i, privatne vojne kompanije i međunarodne korporacije) ne samo da su pridonijeli nastanku novih sigurnosnih prijetnji, već igraju važnu ulogu u pružanju sigurnosti na mnogim razinama (Krahnmann, 2005: 8).

mjene” (Hobsbawm, 2002: 347). Ipak, posljednje desetljeće 20. stoljeća drastično je promijenilo sigurnosnu, političku, ekonomsku i socijalnu situaciju na svim razinama promišljanja.<sup>2</sup> Objektivno promatrano, početna euforija *posthladnoratovskog pacifizma* predstavljala je samo osjećaj nelagode, jer kako Chalk Peter zaključuje, prijetnje na donjem kraju spektra sukoba uvjetno će preuzeti vodeću ulogu i važnost. To znači da će takva dinamika vjerojatno smanjiti međudržavne sukobe, ali na račun “pandemijskog povećanja” prijetnji koje spadaju ispod razine konvencionalnog rata<sup>3</sup> (Chalk, 2000: 1-2). Takva promišljanja teoretičar temelji na fluidnosti u novoj međunarodnoj politici, u kojoj vladaju anarhija, nasilje i spremnost na rizik. Takvo stanje može koristiti “slabima”, ne toliko kao sredstvo izražavanja svog identiteta nego kao način stvaranja identiteta (ibid). Prethodna zapažanja upućuju na zaključak da je novo područje ugrožavanja vrlo složeno po svojoj pojmovnoj kategorizaciji, odnosno vrstama, izvorima, predmetu, sredstvima i metodama, kao i intenzitetu i posljedicama.

U suvremenim sigurnosnim studijama, a zbog njihove specifičnosti i multidimenzionalnosti, dolazi i do određenih problema ili nejasnoća u pojmovnom određenju i upotrebi termina prijetnja, opasnost i sigurnosni izazov, iako se u mnogim stručnim raspravama, međunarodnim dokumentima ili, pak, strategijama sigurnosti može uočiti ravnopravno korištenje ovih pojmova, bez jasne pojmovne distinkcije. Prijetnja se može definirati kao “svjesna namjera uzrokovanja štete nekoj osobi, imovini ili pravu, da bi prinudila objekt prijetnje da ispuni nametnuto ponašanje” (Bajagić, 2007: 132). To znači da prijetnja predstavlja neku vrstu prisile sa namjerom stvaranja određene štete, dok se pojmom izazov označava “čin, postupak, kojim se netko izaziva sa određenim ciljem; izraz želje, namjere za takvim postupkom” (ibid: 130).

Analizom sustava nacionalne sigurnosti suvremenih država sve češće se prihvaća mišljenje da “pojam opasnosti uglavnom obuhvaća zdravstvene, okolišne, tehnološke i katastrofalne rizike, a pojam prijetnja se veže za sigurnosne rizike koji ugrožavaju nacionalnu ili međunarodnu sigurnost” (Heng, 2006: 48 u Lisica, 2011: 16).

Nadalje, to podrazumijeva usmjeravanje pozornosti i na moguće tendencije u sferama unutarnjih sukoba po bilo kojoj osnovi – nasilne promjene međunarodno priznatih granica, ekspanzija etničkog ili re-

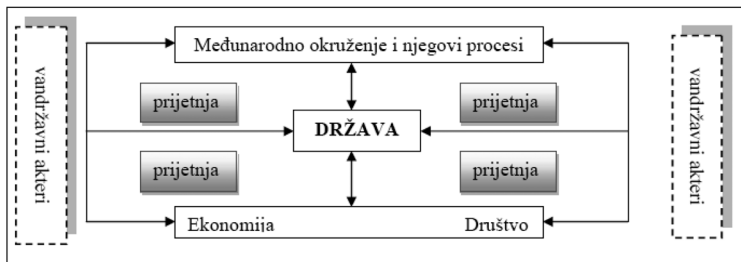
2 Novonastale promjene u sigurnosnom i ekonomskom okruženju prepoznali su i američki autori Max Singer i Aaron Wildavsky kroz novu dvodijelnu podjelu svijeta. Ta podjela podrazumijevala je dva svijeta, determinirana kroz ekonomske i sigurnosne pretpostavke, s jedne strane real world-zone koje su anticipirali kroz “mir, bogatstvo i demokratiju”, i s druge strane, drugi svijet, kojeg su karakterizirali “previranja, rat i razvoj” (prema Magyar, 1996:3).

3 U nivoe sigurnosnih prijetnji koje su ispod konvencionalnog rata možemo ubrajati: terorizam, transnacionalni organizirani kriminal, ekološke prijetnje, širenje bolesti...

ligijskog ekstremizma, organizirani kriminal, proliferacija, trgovina ljudima... (Smajić, Turčalo, Franić, 2013: 259). Osim vanjskih prijetnji ustavnom poretku države i njenoj nacionalnoj sigurnosti, Izet Beridan smatra da postoji i niz izvora ugrožavanja (prijetnji) sustavu nacionalne sigurnosti i građana koji su pretežno unutarnje naravi, među koje se ubrajaju:

- 1) politička previranja koja u krajnjem mogu proizvesti građanski rat;
- 2) terorizam;
- 3) organizirani gospodarski i ekonomski kriminal i korupcija;
- 4) organizirani kriminal koji podrazumijeva zaštitu optuženih za ratne i druge zločine,
- 5) trgovina ljudima, ljudskim organima, prostitucija, nasilje različitih oblika, ekonomska i druge vrste pomoći terorističkim djelatnostima;
- 6) organizirano i svako drugo narušavanje javnog reda i mira, te zakona u području prometa;
- 7) grupno ili pojedinačno narušavanje integriteta vlasti države, osobito u sustavu nacionalne sigurnosti iznutra, neizvršavanjem Ustavom i zakonima države propisanih dužnosti i funkcija; trgovina narkoticima i oružjem;
- 8) proliferacija oružja za masovno uništavanje;
- 9) organizirana kolaboracionistička djelatnost (Beridan, 2008: 92-93).

Sagledavanjem navedenih indikatora može se konstatirati da se pitanja unutarnje i vanjske politike sve više spajaju, odnosno govorimo o fuziji između unutarnje i vanjske politike (Kneuer, 2007: 56-57). Štoviše, Kneuer državu više ne vidi kao autonomnog i suverenog aktera u određenim političkim, ekonomskim i drugim pitanjima, objašnjavajući to kroz tzv. "sendvič"-poziciju države (*Shema 1*), što se u određenoj mjeri izravno reflektira na intenzitet i pojavu, ali i odgovor na suvremene sigurnosne prijetnje na makro i mikro razini.



HEMA 1: "sendvič"-pozicija države<sup>4</sup>

4 Shema je modificirana i prilagođena radu (Kneuer, 2007: 56).

Suvremene sigurnosne prijetnje, poput organiziranog kriminala, terorizma, proliferacije oružja za masovno uništenje, ne treba promatrati kao “nove prijetnje”, jer se njihove osobine, vjerojatnoća i transnacionalnost razlikuju od tradicionalnih prijetnji (npr. međudržavnog rata). To znači da kraj hladnog rata nije doveo do potpune eliminacije prijetnje nuklearnog rata, ali jest do promjene redoslijeda na ljestvici sigurnosnih prijetnji.<sup>5</sup> Međutim, suvremene sigurnosne prijetnje trebaju se prvenstveno objektivno, a ne subjektivno percipirati, jer ih njihova proširenost, intenzitet i vjerojatnoća čine prisutnijim u svakodnevним društvenim, međudržavnim i globalnim aktivnostima (Smajić, Seizović, Turčalo, 2017: 47).

Bez obzira na teorijsko određenje budućih izazova i prijetnji, sigurno je da sukobi niskog intenziteta sve više dominiraju u odnosu na konvencionalni rat. U tom kontekstu, Martin van Creveld u studiji “Transformacija rata” projicira kako i tko će voditi buduće ratove, jer “prijelaz od konvencionalnog rata na sukob niskog intenziteta dovest će do toga da se mnogi sadašnji oružani sustavi, uključujući naročito najmoćnije i najnaprednije oružje, odlože na otpad” (2010: 190-191). Ovakvu argumentaciju autor zasniva na tezi da su nastojanja država da monopoliziraju nasilje uzdrmana, jer, kako tvrdi, najveći i najmoćniji imperiji koji su suočeni sa prijetnjom terorizma iznenada su počeli padati jedan drugom u zagrljaj i ako se ovakve tendencije razvoja sukoba niskog intenziteta nastave, onda će značajno mjesto zauzeti ratoborne organizacije... (Van Creveld, 2010: 179). Prethodne tvrdnje jasno ukazuju na opadanje monopola države na oružanu silu, odnosno na pojavu nedržavnih aktera, što znači da upravo “asimetrično ratovanje” počiva na nedržavnim oružanim grupama, sposobnim da se beskonačno održe protiv stranih i domaćih državnih snaga, pa čak da ovakve posljedice razvoja situacije mogu podrazumijevati “globalni povratak na prvu veliku epidemiju masakra, genocida i etničkog čišćenja...” (Hobsbawm, 2008: 84).

### Demokratska konsolidacija tranzicijskih država – izazovi i perspektive

Početak devedesetih godina prošlog stoljeća označio je kraj antagonističkih politika, oličenih u dotadašnjem četrdesetogodišnjem hladnom ratu, i time je označen službeni početak nove svjetske politike. Teorijska promišljanja o novoj svjetskoj politici karakterizirale su bi-

5 U 2003. godini Sjedinjene Američke Države i Rusija su i dalje u svom posjedu imale između 7.000 i 8.000 nuklearnih bojnih glava, što ne umanjuje nuklearnu prijetnju, bar na teoretskoj razini. Međutim, promjena vanjskopolitičkih imperativa, prvenstveno ovih zemalja, učinila je ovu prijetnju manje vjerojatnom (Krahmann, 2005: 5).



narističke predstave. Dok je s jedne strane raspravljano i ustvrđivano da je došao kraj nacionalnog identiteta i države, te da će dominirati nadnacionalne ideje i posebno ekonomske međuzavisnosti, na drugoj strani se tvrdilo da će novi sukobi biti vođeni uzduž civilizacijskih linija podjela (Huntington, 1993).

U takvom ambijentu počinju se javljati rasprave o kozmopolit-skom identitetu kao što su “globalni građanin” ili “staratelj planete Zemlje” (Nye, 2006: 292). Na razvoj ovakve rasprave posebno su utjecale demokratske promjene krajem osamdesetih godina, koje su simboličkim padom Berlinskog zida 1989. godine označile trijumf liberalne ideje. Francis Fukuyama je ovaj period označio kao “kraj povijesti”, temeljeći svoju eksplikaciju na shvaćanju “povijesti kao linearnog procesa koji ne može biti vraćen nazad, a čiji je prirodan ishod demokracija; te (...) samo liberalna demokracija karakterizira univerzalno priznanje, a kraj povijesti je logičan slijed jer nijedan drugi oblik društvenog institucionaliziranja ne može ponuditi daljnji progres čovječanstva” (vidi Fukuyama, 2002). Iako se činilo da ovaj model postaje univerzalno prihvatljiv, čini se da liberalna demokracija nije bila u stanju prepoznati “značaj islamskih i *konfucijanskih* političkih odlika, koje su obično odbacivali kao prosta odstupanja, ili jednostavno kao dokaz da postoji otpor prema inače neospornom napretku liberalne demokracije” (Heywood, 2004: 62). U svojoj posthistorijskoj analizi o islamu, Fukuyama naglašava da se “dugoročno čini da će islamski svijet biti ranjiviji na liberalne ideje negoli obratno, jer je liberalizam u prošlih 150 godina privukao brojne i snažne pripadnike muslimanske vjere” (Fukuyama, 1994. u Ćurak, 2009). Ispitujući navedeno, Nerzuk Ćurak napominje da je Fukuyama zaboravio postaviti sljedeće pitanje: *Da li je te brojne i snažne pripadnike muslimanske vjere privukao liberalizam ili islam koji su oni kao muslimani prepoznali u liberalizmu?* (Ćurak, 2009: 96). Ovakve rasprave intenzivirale su se u znanstvenim, političkim i sociološko-religijskim krugovima posebno nakon terorističkih napada 11. rujna 2001. godine na Sjedinjene Američke Države. Prividno se činilo da je posthladnoratovsko vrijeme trebalo označiti epohu “demokratskog mira”, što je početkom 1992. godine označeno i UN-ovim dokumentom “Agenda za mir” i porukom tadašnjeg Glavnog tajnika UN-a da “veze između demokratske prakse-kao što su vladavina prava i transparentnost u donošenju odluka-i postizanje istinskog mira i sigurnosti, uvjetuju stvaranje novog i stabilnog političkog porotka” (Reiber, 2009: 23).

Schmitz i Sell naglašavaju da iako “institucionalna tranzicija” može biti *conditio sine qua non* za daljnji razvoj demokracije, samo formalna promjena režima ne podrazumijeva i automatsku demokracizaciju, jer samo aktivno sudjelovanje većine stanovništva u političkom procesu podrazumijeva svojstva nove demokratske institucije koja su prihvaćena u društvu i materijalno garantiraju stabilnu demokraciju

#### 149

Izet Beridan, Mirza Smajić i Sead Turčalo  
(Geo)politički i  
sigurnosni izazovi  
demokratskoj  
konsolidaciji  
tranzicijskih država:  
slučaj Bosne i  
Hercegovine

(Schmitz i Sell, 1999: 26). Suštinski, devedesete godine prošlog stoljeća postale su eliksir vanjskih aktera za promicanje demokracije u postratnim i postkonfliktnim društvima, te u mnogim naporima za izgradnju mira. Početak 21. stoljeća označio je podjelu moći među državama po obrascu koji, prema Nyeu, predstavlja trodimenzionalnu šahovsku tablu, gdje se igra odvija i horizontalno i vertikalno (Nye, 2006: 335). No, osobito su događaji od 11. rujna 2001. godine i posljedice reakcija na te događaje promijenile dotadašnju univerzalnu metaforu demokracije i uzdrmale reputaciju njenih istinskih vrijednosti. Posebno se naglašava potreba preispitivanja zapadnih strategija za promociju demokracije. Julia Buxton apostrofira pogrešan pristup zapadnih sila kroz tzv. tranzicijsku paradigmu, koja se temelji na voluntarističkim premisama da demokracija može egzistirati u bilo kojem okruženju (Buxton, 2006: 709). No, efekti i posljedice nacionalnih i međunarodnih dimenzija promocije demokracije u suvremenom diskursu odrazile su se na teorijskom i praktičnom polju. Njemačka studija "Bedrohungen der Demokratie" (*Prijetnje demokraciji*) iz suvremenog diskursa naglašava da postoje znakovi demokratskog propadanja "raspadom socijalističkog sistema (...), s jedne strane se govori o pobjedi demokracije (...), a s druge strane se govori o krizi i porazu" (Brodocz, Llangne i Schaal, 2008: 13). Autori ove studije naglašavaju sve veće prisustvo "krizne retorike" koja je produkt endogenih i egzogenih koncepata prijetnji demokraciji današnjice. To znači da prijetnje demokraciji (in)direktno proizlaze iz unutrašnjih problema i izazova, a procesi globalizacije omogućavaju otvorenost granica, što otvara nove sigurnosne probleme koji omogućavaju da demokracija postaje sve više osjetljiva na sve prijetnje. Takvi egzogeni procesi imaju za posljedicu prekomjernu reakciju koju Sunstein (2007) označava paradigmom "Gesetze der Angst" (*zakoni straha*), što rezultira time da demokracija sve više postaje prijetnja sama sebi. Bitno je reći da su endogeni koncepti prijetnji posljedica jednosmjerne usredotočenosti demokracije na ljudska prava ili na "ekonomsko blagostanje" i time srodne liberalne imperativne koji izravno potkopavaju demokratske principe (Brodocz, Llangne i Schaal, 2008: 14-16). U teorijskom i praktičnom pogledu prijetnje demokraciji ne dolaze samo od nedemokratskih država već i od grupa, pa čak i od pojedinaca. Piazzolo navodi da iako je početak 21. stoljeća obilježen neadekvatnim idealima demokracije na nacionalnoj i međunarodnoj razini, ne mora i ne treba značiti da negativno razmišljamo o demokratskim idealima (2006). Autor ukazuje na nužnost korekcija određenih političkih intervencija u socijalnom, sigurnosnom i ekonomskom okruženju koje se temelje na osnovnim postulatima i načelima demokracije, a to su jednakost, sloboda i solidarnost. Nesporna je činjenica da je došlo do određenog diskontinuiteta demokratskog diskursa po prvi put u posthladnovremenskom periodu, ali borba za demokraciju može biti jedino pravo i

referentno rješenje za mir i stabilnost. U tom kontekstu, John Keane naglašava da je demokracija najbolje oružje za rješavanje ljudske arogancije, ludosti i oholosti (2010: 14). No, iako je diskurs demokratske tranzicije ovladao istočnom hemisferom i otvorio nove društvene horizonte, složena društvena slika novonastalih država ipak postaje ključni izazov politici “mira i demokracije”.

Na određen način “mir i demokracija” postali su primarni instrumenti nove politike međunarodne zajednice. Ipak, suvremena literatura ističe nekoherentnost pristupa “mirovnim procesima”. Parcijalni uspjesi, ili, pak, neuspjesi mirovnih misija početkom 90-ih godina, te dodatna zabrinutost za budućnost etnički heterogenih država postjugoslavenskog, afričkog i sovjetskog svijeta, doveli su do negativnog i ograničenog trenda promišljanja demokracije. To se pretežno odnosi na “nove demokracije” koje osim izbora nemaju ponuditi ništa novo, što otvara pitanja “dobrog” ili “lošeg” u demokraciji (Aurel i Merkel, 2004). Argumentacija za ovakav stav može se pronaći kod pojedinih autora koji vjeruju da je globalni demokratski val bio *oversold*, ali da dolazi opasnost od novoizabranih lidera.<sup>6</sup> Prethodne rasprave proizvod su odsustva jedinstvenog i unificiranog teorijskog okvira, prije svega na znanstvenoj, a zatim i međunarodno-političkoj razini, odnosno projiciraju se različite perspektive u procesu izgradnje mira (*peacebuilding*) i demokratizacije. Autorica Anna Jarstad naglašava da su se demokratizacija i izgradnja mira promatrali kao paralelno i uzajamno korisni procesi. Međutim, znanstvenici su identificirali prividni paradoks, dok je demokracija kao politički sustav povezana s mirnim rješavanjem sukoba unutar i između država, a često je i put do demokracije vodio kroz konflikt (Jarstad i Sisk, 2008: 19). U tom kontekstu, Audra Mitchell u diskursu o konfliktu naglašava da se transformacija može odvijati samo kao proces, a ne kao dio ili događaj. To podrazumijeva usmjeravanje pozornosti na procesnu logiku i konstitutivnu ulogu u stvaranju mira (Mitchell, 2010: 641-642).

Na drugoj strani, otvorili su se bitni geopolitički zahtjevi proizvedeni novom sigurnosnom paradigmom i potrebom za “eliminacijom strateškog vakuuma u srednjoj Europi” (Kissinger, 2003: bv31). Zbog deficitarnih institucionalnih i obrambenih kapaciteta EU, eliminacija sigurnosnog vakuuma nije bila moguća bez kapaciteta NATO-a i Sjedinjenih Država. Bivši predsjednik Sjedinjenih Država Bill Clinton (1992-2000.) kao razloge za širenje NATO-a,<sup>7</sup> navodi, između ostalog,

6 Prema istraživanju u 100 zemalja koje se smatraju “tranzicijskim” u posljednjih sto godina, relativno mali broj, manje od 20, jasno su bile na putu da postanu uspješne i funkcionalne demokracije ili su napravile snažan demokratski napredak. Ako promatramo “treći val” demokratizacije, primjetno je da većina zemalja nije ostvarila ili stvorila uvjete da funkcioniraju kao demokracije. U nekim državama unutrašnji politički procesi nisu čak ni započeli, što je opet divergiralo autoritarnom režimu (Crothers, 2002. u Aurel i Merkel, 2004: 2).

7 Govor predsjednika Billa Clintona na West Pointu u svibnju 1997. godine (prema Kissinger, 2003: 31).

“pomoć u osiguranju historijskih demokratskih dostignuća u Europi, poticaj budućim članicama da prevladaju različite stavove mirnim putem, i brisanje umjetne crte podjele koju je u Europi iscrtao Staljin i približavanje Europe sigurnosti umjesto njenog zadržavanja u podjelama i nestabilnosti”. Time su ove dvije organizacije postale prioritet vanjskopolitičkih orijentacija zemalja Istočne, pa i Jugoistočne Europe, ili kako je Gret Heller opisala: “Što je brže moguće pristupiti Europskoj uniji i NATO-u” (Heller, 2006: 114). Krahom projekta “Pax Sovietica” (Adrian-Hyde Price, 1994: 224) zemlje Istočne, a dijelom i Jugoistočne Europe relativno su mirno izgrađivale vlastiti nacionalni suverenitet,<sup>8</sup> dok je prostor SFR Jugoslavije slijedio različit i nešto manje uspješan put, tako da mnogima ova regija postaje “neizdiferencirana močvara problema i zaraćenih država” (Seroka, 2010: 210). Međutim, zapadna literatura ovo područje uglavnom nije predstavljala kao “dinamičnu, propulzivnu regiju, već su je zapadnjački pisci, novinari i znanstvenici u znatnoj mjeri tretirali ili tretiraju (...) kao zaleđeni entitet u povijesti” (Ćurak, 2010: 44). Ako Balkan promatramo u geografskom obliku kroz pet bivših republika SFRJ, s izuzetkom Republike Slovenije, onda je zaista postao zaleđeni entitet u historiji, zbog prevladavajućih etnonacionalnih razlika i okolnosti između i unutar granica država (problemi nacionalizma, izgradnje državnog suvereniteta i identiteta), suprotstavljajući se valu demokratskog mira. U simboličkom smislu, ova regija možda je opterećena jednom vrstom *negativne ontologije* koju je vrlo teško promijeniti. Ta opterećenost Balkana prisutna je i u geopolitičkom diskursu regije kao “poluotočne mase između Jadranskog, Sredozemnog i Egejskog mora (...) regije koje se nalaze između mnogih civilizacijskih prostora i mnogih sustava političkog uređenja, smještene na granici carstava ili manje-više podijeljene među tim carstvima, te regije ne prestaju biti sporne (...) što uzrokuje vječne sukobe oko podjele teritorija među narodima koji se miješaju, a opet ostaju odvojeni.” (Defarges, 2006: 24).

Složena politička, društvena i ekonomska realnost i promjenjiva očekivanja (sigurnost i stabilnost država) krajem devedesetih godina prolongirale su težnju pojedinih zemalja za procesom demokratizacije te integracije u EU i NATO, što je rezultiralo procesima koje je karakteriziralo odsustvo transformacije, suradnje, sigurnosti, te opća dezorganizacija na regionalnoj i međunarodnoj razini. U takvim okolnostima za ova područja je, kako ističe Ćurak (2011: 73), najčešće bio “rezerviran status barbara, onih koji ostaju izvan civilizacijskih zidina i zahtijevaju stalnu imperijalnu upravu (...) jer *nije opravdalo povjere-*

8 Najsvjetliji primjer za to jest mirno razilaženje Čehoslovačke (1993.), osnivanjem Češke Republike i Republike Slovačke. Osobito, teorija demokratizacije na primjeru Češke i njihovog “civilnog entuzijazma” interpretira vrlo uspješnu transformaciju od komunističke do konsolidirane demokratije (šire Dryzek i Holmes, 2004: 240-252).

nje velikih sila da je sposobno da se samo o sebi stara (Karnegijeva komisija)” (usporedi Ćurak, 2011: 73). Time su bili stvoreni pokušaji izolacije Zapadnog Balkana od ostatka političke, ekonomske pa i “geografske” Europe kao određeni entitet koji generira samo nasilje i nestabilnost.

Nadovezujući se na “civilizacijski heksagon” s teorijskim promišljanjima pojedinih teoretičara (Gromes, 2007: 35; Reiber, 2007: 40), može se reći da su identificirana tri osnovna problemska pitanja postratnih društava, a to su: problem unutarnje i vanjske sigurnosti, izgradnja političko-administrativnih institucija i sektora te socijalno-ekonomski problemi kao posljedica ratnih djelovanja. Prethodna pitanja po svojoj prirodi mogu dovesti do snažne polarizacije društva, što dovodi do otežanog stvaranja jedinstvenog osjećaja pripadnosti (njem. *Wir-Gefühls*). Schneckener naglašava da se postratna društva susreću sa višedimenzionalnim problemima, zbog čega “*peacebuilding*” kao proces za cilj treba imati rješavanje *političkih, gospodarskih, socijalnih i psiholoških* posljedica rata, kao i razgradnju strukturalnih uzroka konflikta” (Schneckener, 2005: 20 u Reiber, 2007: 42).

U tom slučaju, kao primjer može poslužiti bosanskohercegovačko društvo. Dok “društveni sukobi” sa svojim pod-segmentima procese demokratske transformacije manifestiraju kroz kontrapolarnost vanmaterijalnih kategorija ukupnog privrednog i političkog života Bosne i Hercegovine, “normalno” stanje karakteriziraju stvari “gdje egzistiraju *naše škole, naše šume, naša struja, naši univerziteti* (čitaj srpske, hrvatske i bošnjačke), a da bi egzistiralo to “naše”, u tome ne mogu biti “oni” (Abazović, 2008: 40).

## Bosna i Hercegovina – aktualni tranzicijski izazovi

Bosna i Hercegovina po mnogo čemu predstavlja specifičnu državu. Dok je primarni izazov niza postsocijalističkih država, pa tako i država regije Zapadnog Balkana, bio izlazak iz tadašnjih ideoloških i političkih struktura, redefiniranje strateških ciljeva i definiranje novih strateških smjernica, Bosna i Hercegovina se suočila sa ratom i destrukcijom. Rezultat rata protiv Bosne i Hercegovine bilo je unutarnje restrukturiranje države na dva entiteta, od kojih je jedan podijeljen na 10 kantona. Bošnjaci, Hrvati i Srbi su ustavom definirani kao konstitutivni narodi, dok su stanovnici Bosne i Hercegovine koji ne pripadaju ili se ne osjećaju pripadnicima triju etničkih grupa podvedeni pod kategoriju *ostali*. Građanin se spominje samo u preambuli Ustava, te im je tako osporena mogućnost da participiraju u novouspostavljenom sustavu podjele vlasti (*power sharing*) u *daytonskoj* Bosni i Hercegovini. Institucionalnim uređenjem države zadovoljene su ratne razmirice “...na račun efektne državnosti” (Hartwig, 2007: 4). Osim situiranja najvećeg dijela ovlasti pod okrilje entiteta definiranih

u diskriminatornim etničkim kategorijama, Ustav je model “etničke kontrole nad političkom vlasti” preslikao i na institucije države garantirajući njihovu konstituciju na tripartitnoj osnovi.

Ovo uvodno pojašnjenje je nužno radi razumijevanja (geo)političkih izazova sa kojima se Bosna i Hercegovina susreće u procesu postizanja svojih vanjskopolitičkih ciljeva, čak i nakon više od dva desetljeća od okončanja rata.

Bosna i Hercegovina na deklarativnoj razini, kako stoji u dokumentima i pratećim zakonima ima dva ključna strateška cilja, a to su integracija u NATO i EU. Navodimo da se radi o deklarativnim ciljevima, budući da trenutni geopolitički diskurs i praksa u Bosni i Hercegovini ne prate ono na što su se država i njezini politički predstavnici obavezali kroz Opće smjernice o vanjskoj politici, svoje strateške dokumente u području sigurnosti i obrane, kao i Zakon o obrani itd. Put Bosne i Hercegovine ka euroatlantskim integracijama obilježen je mnoštvom izazova, a sama država je u proteklih nekoliko godina u najvećim previranjima od okončanja rata 1995. godine. U nastavku slijedi kratka analiza (geo)političkih izazova na lokalnoj, regionalnoj i globalnoj razini u pogledu učlanjenja Bosne i Hercegovine u euroatlantske integracije.

Prvi izazov je u domeni mikrogeopolitike, odnosno stava unutarnjih aktera prema Bosni i Hercegovini i njezinim vanjskopolitičkim ciljevima. Usprkos činjenici da je rat protiv Bosne i Hercegovine okončan, vrlo je očigledno da ne postoji unutarnji konsenzus o uređenju države, što samo po sebi onemogućava ispunjavanje vanjskopolitičkih ciljeva. U dominantnoj bošnjačkoj geopolitičkoj viziji *daytonsku* Bosnu i Hercegovinu potrebno je reformirati jer je utemeljena na nepravdi i nasilju prema Bošnjacima, a njezin institucionalni i teritorijalni aranžman perpetuirao to nasilje. Dominantna hrvatska geopolitička vizija afirmira etnoteritorijalni princip na kojemu je bazirana *daytonska* Bosna i Hercegovina, ali odbacuje strukturu dva entiteta i tri konstitutivna naroda, budući da je u njihovom uvidu nužno okončati etnoteritorijalno zaokruživanje etničkih grupa. U toj viziji neophodno je formirati zasebnu teritorijalnu jedinicu sa dominantnom hrvatskom većinom. U srpskoj geopolitičkoj viziji nemogućnost Bosne i Hercegovine proizlazi iz njezine etničke strukture koja reflektira “Jugoslaviju u malom” (vidi Silber i Little, 1996, Kecmanović, 2007), što prevenira “milenijsku” težnju Srba za samoopredjeljenjem. Aktualni predsjednik Republike Srpske Milorad Dodik zaključuje da “Bosna i Hercegovina poslije raspada Jugoslavije nije politički i povijesni interes srpskog naroda. Bosna nije doživjela sudbinu bivše Jugoslavije jer ju je snažan međunarodni faktor želio očuvati na jednoj iracionalnoj priči. Kako ste mogli očuvati nešto što se zvalo Jugoslavija u malom, a niste mogli očuvati veliku Jugoslaviju, a možete očuvati malu Jugosla-

viju.”<sup>9</sup> Ta imaginacija Bosne i Hercegovine kao “Jugoslavije u malom” negira nekoliko osnovnih karakteristika Bosne i Hercegovine kao profiliranog geopolitičkog prostora. O’Tuathail (2012: 46-49) pojašnjava da je Bosna i Hercegovina znatno starija od Jugoslavije, te da su njezin teritorijalni identitet i administrativna jezgra opstali usprkos činjenici da je u različitim periodima bila pod upravom velikih carstava. On također ističe da Bosna i Hercegovina nikada nije egzistirala kao skup odvojenih entiteta poput Jugoslavije, već je imala “zasebnu kulturu i identitet”, koja je dovođena u pitanje samo u uvjetima kada su *strani ili unutrašnji akteri pod utjecajem vanjskih nastojali usmjeriti BiH u drugom smjeru*. Profilacija Bosne i Hercegovine kao zasebnog geopolitičkog entiteta nije bila rezultat samo njezine opstojnosti kroz stoljeća niti karakterističnog kulturnog miljea kreiranog unutar države, već i njenog odgovora na *geopolitičke okolnosti* koje su je okruživale, njezine *geografske uhvaćenosti* između “dva moćna nacionalizirajuća projekta, destabilizaciju imperijalnim geopolitikama i pustošenje genocidnim nasiljem” (O’Tuathail, 2012: 48). Sposobnost Bosne i Hercegovine da se u takvom okružju reafirmira kao zaseban, iako krhak, geopolitički entitet je po O’Tuathailu (ibid.) ključna karakteristika koja je čini ne samo posebnom u geopolitičkom smislu, nego i različitom u odnosu na Jugoslaviju.

U uvidu srpske geopolitike, Bosna i Hercegovina ne predstavlja ništa više do prostorne kategorije unutar koje je nužno držati *status quo* i afirmirati entitete kao privremenu unutrašnju domovinu koju je nužno transformirati u državu. U tom pravcu moguće je čitati i referendumsku retoriku vladajućih struktura entiteta Republika Srpska.<sup>10</sup> U svom denotativnom značenju referendum se može razumijevati kao izraz volje naroda i utjelovljenje direktne demokracije. Za bosanskohercegovačke uvjete važnija je njegova konotativna dimenzija, koja ima polarizirajući efekt u društvu i percipira se kao strategija za konačnu destrukciju države (vidi O’Tuathail, 2013: 171).

Iz različitih geopolitičkih vizija Bosne i Hercegovine proizlazi i različita geopolitička kultura. Geopolitička kultura po svojoj definiciji jest “kulturalna konceptualizacija” države i “njezinog jedinstvenog identiteta, pozicije i uloge u svijetu” (O’Tuathail, 2007: 21). Ova različitost

9 www.24sata.hr. 2013. Milorad Dodik: Srbi istinski nikada nisu prihvaćali Bosnu. [online] <http://www.24sata.hr/svijet/milorad-dodik-srbi-istinski-nikada-nisu-prihvacali-bosnu-296651> (13.05. 2017.)

10 Naime, Vladajuća stranka u entitetu Republika Srpska, Savez nezavisnih socijaldemokrata – Milorad Dodik” na V. saboru stranke održanom 25. travnja 2015. godine usvojio je Deklaraciju pod nazivom “Republika Srpska – slobodna i samostalna budućnost i odgovornost” najavljujući eksplicitno mogućnost referenduma o neovisnosti tog entiteta. U jednoj od točaka deklaracije navodi se da “ukoliko do kraja 2017. godine ne bude vidljivih procesa i mjerljivih rezultata uspostavljanja pozicija Republike Srpske u skladu sa Aneksom 4. Dejtonskog mirovnog sporazuma, Narodna Skupština Republike Srpske treba u toku 2018. godine raspisati referendum o samostalnom statusu Republike Srpske.”



vidjenja geopolitičke kulture, odnosno *jedinstvenog identiteta, pozicije i uloge u svijetu* međunarodne politike moguće je prikazati kroz odnos etnopolitičkih elita prema pitanjima ulaska Bosne i Hercegovine u eu-roatlantske integracije.

Kao što je već navedeno, na deklarativnoj razini integriranje Bosne i Hercegovine u Europsku uniju i Sjevernoatlantski savez predstavlja strateški interes.<sup>11</sup> Međutim, ova službena geopolitička priča na razini aktera ima drugačiji karakter, odnosno institucionalni diskurs biva osporen kontra-diskursom proizvedenim od strane unutarnjih i vanjskih geopolitičkih aktera. Kad govorimo o vanjskim akterima tu prije svega ubrajamo susjedne države, Srbiju i Hrvatsku. One svojim odnosom i diskursom prema EU i NATO-u konstruiraju ponašanje bosanskohercegovačkih aktera koji na te dvije države gledaju kao na vanjske domovine. Za potrebe ove kratke analize osvrnut ćemo se i na snažan ruski utjecaj koji se ostvaruje preko Srbije i entiteta Republika Srpska na Bosnu i Hercegovinu.

Srbija ima dijametralno suprotan odnos prema dvije sfere euroatlantskih integracija. S jedne strane, postoji kontinuirana opredijeljenost prema integraciji u EU, koju otežava uvjetovanost integracijskog procesa kosovskim pitanjem. Međutim, čak i ova opredijeljenost može se smatrati samo deklarativnom, budući da je novi predsjednik, a bivši premijer, Srbije Aleksandar Vučić koristi kao sredstvo gradnje iliberalnog poretka u toj državi.

S druge strane, približavanje Sjevernoatlantskom savezu se tretira kao tabu tema zbog bombardiranja Srbije 1999. godine radi zaustavljanja sukoba na Kosovu. Taj odnos se reflektira i na srpsku politiku u Bosni i Hercegovini. Postoji isto tako deklarativna opredijeljenost prema europskim integracijama koja je opterećena kosovskim sindromom. Pod kosovskim sindromom razumijevamo opterećenost srpske politike uvjerenjem da ulazak u EU podrazumijeva odricanje od teritorijalnog suvereniteta. Upravo se na ovaj način u Republici Srpskoj iščitavaju zahtjevi Europske unije za boljim funkcioniranjem Bosne i Hercegovine. "U Republici Srpskoj ne smatramo da su europske integracije jedina alternativa kojoj mi moramo da se posvetimo do određene mjere da bi mogli da izgubimo svoj suverenitet i autonomiju. Uvijek smo govorili da mi želimo da idemo ka Europi, jer jesmo europska struktura, ali to ne može da ide na teret naše autonomije. Ono što nije dobro je da se europski put u BiH koristi za uspostavljanje novog političkog sistema na štetu RS. U tom slučaju prihvaćanje EU kao jedine alternative bi značilo prihvaćanje da mi kao RS budemo uništeni. Mi to naravno nećemo dozvoliti. Ako bi morali da biramo

11 "Opći pravci i prioriteti za provođenje vanjske politike Bosne i Hercegovine." 2003. <http://www.predsjednistvobih.ba/vanj/?cid=3564,2,1> (accessed 18 Jul 2013). vidi član 84 "Zakon o odbrani Bosne i Hercegovine." 2005. <http://mod.gov.ba/files/file/zakoni/Zakon-o-odbrani-bs.pdf> (10.05.2017).

između Europe i RS, uvijek ćemo prihvatiti Srpsku. RS je važnija od EU.” (Dodik u: Mrdić, 2012).

Diskurs koji koristi teritorijalnost kao formu afektiranja i kontroliranja grupe kojoj je upućen, a konstituiran je pod utjecajem srbijske politike prema članstvu u NATO-u, prisutan je i u objašnjenju koje u razgovoru sa autorima nudi Mladen Ivanić, član Predsjedništva Bosne i Hercegovine iz reda srpskog naroda. “Ne možemo se dogovoriti o punopravnom članstvu u NATO-u dok je Srbija neutralna, odnosno, ne želi biti članica NATO-a. Razlog je čisto sigurnosni. Niti jedan političar iz Republike Srpske neće pristati na mogućnost da Oružane snage BiH kao članica NATO-a dođu na granicu sa Srbijom i sutra, hipotetički, budu u poziciji da se sukobe sa Srbijom koja nije članica NATO-a. Onoga trenutka kada Srbija odluči da postane članica vjerujem da ćemo i mi brzo krenuti tim putem, a ja sam uvjeren da Srbija neće ostati van NATO-a” (Ivanić, 2013).<sup>12</sup>

Hrvatski i bošnjački etnopolitički poduzetnici afirmiraju učlanjenje Bosne i Hercegovine u euroatlantske integracije, ali ih podjednako geo-politiziraju, sugerirajući da je preduvjet integracijama normalizacija države. Ta neelaborirana normalizacija države o kojoj govore bošnjačke političke elite se u drugim etnopolitičkim taborima, naročito u kontekstu europskih integracija, čita kao *ideološka floskula u službi većinskog bošnjačko-bosanskog nacionalizma* (vidi Status 2010: 17), dok se u hrvatskom slučaju ‘normalizacija države’ promatra kroz prizmu njezine teritorijalne reorganizacije, a europske integracije vide kao sredstvo, a ne put rješavanja hrvatskog pitanja u Bosni i Hercegovini, koje se ne tretira kao političko već geo-političko.

Republika Hrvatska načelno podržava euroatlantske integracije Bosne i Hercegovine, ali kroz svoju vanjsku politiku već dugi niz godina afirmira stav o federalizaciji Bosne i Hercegovine. Pritom se koncept federalizacije različito čita i eksploatira u unutrašnjim političkim previranjima u BiH. Hrvati u BiH ga doživljavaju kao etnoteritorijalno zaokruživanje i stvaranje nove hrvatske federalne jedinice. Srpski politički predstavnici podržavaju ovu ideju ukoliko bi se federalizirala samo Federacija Bosne i Hercegovine. Bošnjački predstavnici su protiv ideje federalizacije, ali bi je čak i podržali ukoliko bi se ona odnosila na cijeli teritorij Bosne i Hercegovine, a ne samo Federaciju BiH.

Ako se nakon ovog kratkog skiciranja odnosa unutarnjih i vanjskih aktera prema euroatlantskim integracijama osvrnemo na koncept geopolitičke vizije, moguće je vidjeti da ne postoji jedinstvena geopolitička kultura u Bosni i Hercegovini. To odsustvo zajedničke geopolitičke kulture reflektira se i na identifikaciju sa državom, koja je važan preduvjet za mogućnost realiziranja vanjskopoličkih ciljeva, kao što je članstvo u euroatlantskim integracijama. U srpskom slučaju

<sup>12</sup> Istraživački intervju vođen 17.01. 2013. godine

razina identifikacije sa državom završava na razini entiteta, što se reflektira i u doživljaju države među srpskom populacijom, unutar koje prema neovisnim istraživanjima čak 59,3 posto želi živjeti u neovisnoj Republici Srpskoj, dok bi 11,1 posto željelo vidjeti RS kao dio Srbije (UNDP, 2013: 41). Budući da Bosna i Hercegovina egzistira kao polarizirano društvo, stupanj identifikacije i hrvatskog naroda sa državom kao geopolitičkim entitetom je na niskoj razini (20,9 posto), a identifikacija je usmjerena na kantone koji bi trebali tvoriti anticipirani treći entitet kao formu unutarnje domovine Hrvata u Bosni i Hercegovini, što podržava 37,7 posto ispitanika. Taj nizak stupanj identifikacije pokazuje da se članstvo u etničkoj grupi preferira naspram pripadnosti državi, a teritorijalizacija etniciteta afirmira što je objašnjivo zbog činjenice da se od 1990. godine politička, društvena i ekonomska mobilizacija odvija uzduž etničkih linija. Bošnjaci se najsnažnije identificiraju sa Bosnom i Hercegovinom (36,7 posto), iako značajan postotak odgovora (16,6 posto) koji bi preferirali poseban bošnjački entitet ili državu, odnosno neku drugu formu organizacije države (17,3 posto) afirmira našu tvrdnju da *daytonska* BiH nema potpunu podršku niti kod Bošnjaka.

Postoji očigledna podijeljenost duž etničkih linija i u pogledu podrške integracijama Bosne i Hercegovine u EU i NATO. Dok je u razdoblju od 2009. do 2012. godine podrška ulasku u NATO u Federaciji porasla sa 73% na 82%, u Republici Srpskoj se kretala od 30% do 38% u istom razdoblju (Vanjskopolitička Inicijativa 2012: 7–10). Posljednje istraživanje javnog mnijenja iz 2017. godine pokazuje da je taj postotak među Bošnjacima i Hrvatima 84%, a samo 9% Srba podržava ulazak u NATO. Iako u pogledu članstva u EU među Srbima postoji natpolovična podrška od 53% i ovdje se vidi značajna diskrepancija u odnosu na Bošnjake (89%) i Hrvate (86%) (IRI BiH, 2017).

Osim prethodno navedenih razloga različitog pogleda na euroatlantske integracije, ovdje je značajno uvesti i jedan dodatni faktor. To je utjecaj Rusije, koji otvara mogućnost osnaživanju euroazijskih geopolitičkih stavova koji zagovaraju intenziviranje odnosa sa Rusijom na račun euroatlantskih integracija. U takvim uvidima Rusija se smatra vrijednosnom, političkom i svakom drugom alternativom Zapadu. Rusija je u posljednjem desetljeću prepoznala trend opadanja interesa zapadnih aktera za regiju, poglavito Bosnu i Hercegovinu. Posebno je ofanzivno krenula u medijsku propagandu u Srbiji. Samo u posljednjih nekoliko godina otvoren je niz informativnih portala (pravda.rs, sputnik.rs, ruskarec.rs...) koji promoviraju rusku politiku u regiji, te pokušavaju promovirati antizapadni sentiment instrumentalizirajući u tu svrhu NATO intervenciju na Kosovu, zapadne sankcije protiv Rusije i sl.

Ideja uključivanja ovih prostora u euroazijske integracije svoje zagovornike ima među intelektualnom elitom Ruske Federacije. Aka-

demik Igor Panarin, profesor na Diplomatskoj akademiji Ministarstva vanjskih poslova Ruske Federacije, afirmira ideju o četiri prijestolnice Euroazijske unije, od kojih bi se jedna nalazila u Beogradu (Proković, 2012: 446). Ova (neo)euroazijska ideja ima svoje poklonike i u Srbiji, ali i u bosanskohercegovačkom entitetu Republika Srpska. Nakon deklarativnog zaokreta bivšeg premijera i sadašnjeg predsjednika Srbije Aleksandra Vučića od te ideje, barjak neoeuroazijstva preuzeo je predsjednik entiteta Republika Srpska, Milorad Dodik. On se nametnuo kao najgorljiviji saveznik, nudeći Rusiji poziciju staratelja. Imajući iskustvo u proizvodnji i održavanju zamrznutih konflikata u postsovjetskom prostoru, Rusija je u Bosni i Hercegovini zauzela prostor koji su joj ostavile Sjedinjene Države i Europska unija. Imajući u vidu kompliciran ustavni dizajn i neriješene unutarnje odnose koje održavaju permanentnu krizu u Bosni i Hercegovini, Rusija je preko Srbije i Republike Srpske, usprkos geografske udaljenosti, uspjela Bosnu i Hercegovinu transformirati u svoje bliže susjedstvo (vidi Turčalo & Bećirević, 2014).

Taj *alternativni put razvoja* o kojem govori vladajuća struktura u entitetu Republika Srpska dosad je pokazala razorne efekte na euroatlantske integracije Bosne i Hercegovine. Reformski procesi su potpuno zaustavljeni, a referendumska i secesionistička retorika postala je stalno mjesto u političkom govoru predstavnika najsnažnije političke stranke u RS-u, SNSD-a, ne samo u predizborno vrijeme. Iako lista neriješenih odnosa i problema ne završava secesionističkim diskursom u RS-u, to jest i bit će još dugo najveća prijetnja opstanku države.

Istovremeno snažna ruska podrška održavanju *statusa quo* u Bosni i Hercegovini, koja je demonstrirana i kroz Vijeće za implementaciju mira, gdje je Rusija konstantno oponirala svakoj ideji proaktivnijeg djelovanja radi odmrzavanja reformi, predstavljala je signal za nastavak destrukcije države.

Nefunkcionalnost regije ispunjene zamrznutim bosanskohercegovačkim konfliktom, te fragmentirane uzduž etničkih liniji doima se kao politički ideal Ruske Federacije, koji joj treba omogućiti da Zapadni Balkan (po)ostane dijelom ruske interesne sfere. Ruske namjere da preko entiteta Republika Srpska, Bosna i Hercegovina, ali i ostatak Zapadnog Balkana koji nije integriran u NATO i EU, postanu dio ruske interesne sfere, zahtijevaju ozbiljan tretman euroatlantskih saveznika. Ozbiljna strategija koja bi se suprotstavila ovakvim ruskim namjerama za sada nije vidljiva.

## 159

Izet Beridan, Mirza Smajić i Sead Turčalo  
(Geo)politički i  
sigurnosni izazovi  
demokratskoj  
konsolidaciji  
tranzicijskih država:  
slučaj Bosne i  
Hercegovine

# **(Geo)political and security challenges to democratic consolidation of transition countries: case study of Bosnia and Herzegovina**

**SUMMARY:** Authors analyse complex security discourse and events at the end of 20<sup>th</sup> and beginning of 21<sup>st</sup> century, focusing on the transformation of (geo)political and security challenges to transition countries. Bosnia and Herzegovina is used as case study since the country – even after more than 20 years after the end of Bosnian war – is facing challenges specific for transition countries. As a micro-study within this Bosnian-Herzegovinian case study the authors use the example of Euro-Atlantic integration, that is defined as strategic foreign policy goal of the country. Strategic documents and laws regulating defence, security and foreign policy of the country determine both – NATO and EU integration – as strategic goals. We emphasize declarative nature of these strategic goals, since the geopolitical discourse and practice in Bosnia and Herzegovina do not show commitment of political representatives to the General Directions and Priorities of implementation of Foreign Policy of B&H and Law on Defence. Euro-Atlantic integration of Bosnia and Herzegovina faces a series of challenges, and in past few years the country has been in the middle of the strongest turmoil since the end of 1995. In this context authors offer an analysis of (geo)political challenges of Bosnia and Herzegovina at local, regional, and global level.

**KEY WORDS:** security, Euro-Atlantic integration, Bosnia and Herzegovina, geopolitics, NATO, EU, Russia

\* Izet Beridan, PhD, Faculty of Political Science, University of Sarajevo.  
E-MAIL: izet.beridan@fpn.unsa.ba

\*\* Mirza Smajić, PhD, Faculty of Political Science, University of Sarajevo.  
E-MAIL: mirza.smajic@fpn.unsa.ba

\*\*\* Sead Turčalo, PhD, Faculty of Political Science, University of Sarajevo.  
E-MAIL: sead.turcalo@fpn.unsa.ba

## Literatura

- Abazović, D. Mirsad. 2012. *Državna bezbjednost, Uvod i temeljni pojmovi*, Izmijenjeno i dopunjeno izdanje. Sarajevo: Fakultet za kriminalistiku, kriminologiju i sigurnosne studije.
- Abazović, D. Mirsad. 2008. *Ogledi o bosanskohercegovačkoj zbilji*, Sarajevo: DES.
- Aurel, Croissant. Merkel, Wolfgang. 2004. 'Conclusion: good and defective democracies', *Democratization*, 11: 5, 199-213
- Bajagić, Mladen. 2007. *Osnovi bezbednosti*. Beograd: Kriminalističko-policijska akademija.
- Beridan, Izet. 2008. *Politika i sigurnost*, Sarajevo: Fakultet političkih nauka.
- Brodocz A., Llangne M., Schaal G. (ed.) 2008. *Bedrohungen der Demokratie*, Wiesbaden: Vs Verlag fur Sozialwissenschaften.
- Buxton, Julia. 2006. *Securing Democracy in Complex Environments*, *Democratization*, 13:5, 709-723.
- Ćurak, Nerzuk. 2009. *Filozofija zagrljaja*, Sarajevo: IK Rabic.
- Ćurak, Nerzuk. 2011. *Izveštaj iz periferne zemlje, Gramatika geopolitike*, Sarajevo: Fakultet političkih nauka.
- Chalk, Peter. 2000. *Non-military Security and Global order*. London: Palgrave MacMillan.
- Defarges, M. Phillippe. 2006. *Geopolitički rječnik*, Zagreb: CPI.
- Dryzek S. J. Holmes L. 2002. *Post-communist Democratization*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Gromes, Thorsten. 2007. *Demokratisierung nach Bürgerkriegen*, Frankfurt a. Main: Campus Verlag.
- Heller, Gret. 2006. *Granice solidarnosti, Evropa i SAD u ophođenju sa državom, nacijom i religijom*, Sarajevo: Buybook.
- Huntington, P. Samuel. 1997. *Sukob civilizacija i preustroj svjetskog poretka*, Zagreb: Izvor.
- Hobsbawm, Eric. 2002. *Doba Ekstrema, Istorija Kratkog Dvadesetog Veka 1914-1991*, Beograd: Dereta.
- Hobsbawm, Eric. 2008. *Globalizacija, demokratija i terorizam*, Beograd: Arhipelag.
- Heywood, Andrew. 2004. *Politika*, Beograd: Clio.
- Jarstad, Anna. Sisk, Timothy (ed). 2008. *From War to Democracy*. Cambridge: University Press.
- Sarajlić-Maglič, Denisa. 2008. *EU politika demokratizacije u BiH – Ispravni principi, pogrešne politike*, Program podrške istraživanjima u oblasti javnih politika 2007-2008, Sarajevo: Fond otvoreno društvo BiH, str.1-20.
- Smajić Mirza, Turčalo Sead. Franić Davor. 2013. Procjene sigurnosnih prijetnji u Bosni i Hercegovini – stanje i izazovi u: Zbornik radova "Dani kriznog upravljanja 2013". Velika Gorica: Veleučilište Velika Gorica, str. 258-274.
- Smajić Mirza, Seizović Zarije, Turčalo Sead. 2017. *Humana sigurnost u postkonfliktnom kontekstu*. Sarajevo: Fakultet političkih nauka.
- Seroka, Jim. 2010. *Unapređenje demokratizacije na zapadnom Balkanu: Vreme za promenu*, u: Podunavac M., Država i demokratija, Beograd: Službeni glasnik. str. 207-220.
- Schmitz P.H., Sell, K. 1999. *International Factors in Processes Political Democratization* u: Grugel Jean (ed.): *Democracy without Borders*, Routledge, London and

- New York, str. 23-42.
- Krahman, Elke (ed.). 2005. *New Threats and New Actors in International Security*, New York: Palgrave Macmillan.
- Kirchner, J. Emil, Sperling, J. (ed.). 2007. *Global Security Governance, Competing perceptions of security in the 21st century*, New York-London: Routledge.
- Kissinger, Henry. 2003. *Treba li Amerika vanjsku politiku*, Zagreb: Golden marketing.
- Kneuer, Mariane. 2007. *Demokratisierung durch die EU*, Wiesbaden: Vs-Verlag für Sozialwissenschaften.
- Kegley C.V., Wittkopf R. J. 2004. *Svetska politika, trend i transformacija*, Beograd: Centar za studije Jugoistočne Evrope, Fakultet političkih nauka, Diplomatska akademija Ministarstva spoljnih poslova SiCG.
- Keane, John. 2010. *Osobenost demokratije: Šta je u demokratiji, dobro? u: Podunavac M., Država i demokratija*, Beograd: Službeni glasnik. str. 21-31.
- Mladen Ivanić. 2013. autorski intervju. 17.01. 2013.
- Magyar, P. Karle. 1996. *Global Security Concerns, Anticipating the Twenty-First Century*, Alabama: Air University Press.
- Mitchell, Audra. 2010. *Peace beyond Process?* Millennium-Journal of International Studies. 38, pp. 641-664.
- Nye S. Joseph. 2006. *Kako razumevati međunarodne sukobe*, Beograd: Stubovi kulture.
- International Republican Institute. 2017. *Bosnia and Herzegovina: Attitudes on Violent Extremism and Foreign Influence*.
- O'Tuathail (Tol), Gearoid. 2007. *Uvod u geopolitiku*. Zagreb: Politička kultura.
- Reiber, Tatjana. 2009. *Demokratieforderung und Friedenskonsolidierung*, Wiesbaden: Vs Research.
- Tatalović, Siniša, Bilandžić, Mirko. 2005. *Osnove nacionalne sigurnosti*, Zagreb: MUPRH.
- Turčalo, Sead. 2009. *Institucionaliziranje međunarodne zajednice u Bosni i Hercegovini*, magistrski rad, Sarajevo: Fakultet političkih nauka.
- Turčalo, Sead, Bećirević. Edina. 2014. *The geopolitical dimensions of the crisis in Ukraine and reflections on Bosnia and Herzegovina*. Sarajevo: Democracy and Security in Southeastern Europe, Vol. 5, Issue 1-2.
- Turčalo, Sead, Kapidžić, Damir. 2014. *NATO Integration of Bosnia and Herzegovina: The pursuit of local ownership in externally-led state building*. Croatian International Relations Review. Vol. 20, Issue 71.
- Van Kreveld, Martin. 2010. *Transformacija rata*, Beograd: JP Službeni glasnik.
- Vanjskopolitička inicijativa. 2012. *Proširenje NATO-a na Bosnu i Hercegovinu*. Sarajevo: (Korak ka stabilnosti ili Ne računaj NATO).
- Lisica, Darvin. 2011. *Sigurnosni rizici i temeljne društvene vrijednosti u Bosni i Hercegovini – Temeljne društvene vrijednosti*, Knjiga 1, Sarajevo: Fakultet političkih nauka.
- UNDP. 2013. *Public opinion poll*. [online]: [http://ba.one.un.org/content/dam/unct/bih/PDFs/Prism%20Research%20for%20UN%20RCO\\_Statistical%20report.pdf](http://ba.one.un.org/content/dam/unct/bih/PDFs/Prism%20Research%20for%20UN%20RCO_Statistical%20report.pdf) (23.05.2017.)
- <http://www.pecat.co.rs/2011/05/milorad-dodik-srpska-je-vaznija-od-evrope/> (22.05.2017.)



<http://www.24sata.hr/svijet/milorad-dodik-srbi-istinski-nikada-nisu-prihvacali-bosnu-296651> (13.05.2017.)

[http://www.assembly-weu.org/en/documents/Fact%20sheets/14E\\_Fact\\_Sheet\\_Berlin\\_Plus.pdf](http://www.assembly-weu.org/en/documents/Fact%20sheets/14E_Fact_Sheet_Berlin_Plus.pdf)  
(15.10.2017.)

<http://mod.gov.ba/files/file/zakoni/Zakon-o-odbrani-bs.pdf>  
(10.05.2017.)

### 163

Izet Beridan, Mirza  
Smajić i Sead Turčalo  
*(Geo)politički i  
sigurnosni izazovi  
demokratskoj  
konsolidaciji  
tranzicijskih država:  
slučaj Bosne i  
Hercegovine*

PREGLEDNI RAD

Jurica Botić\*

**Bošnjaci  
Sandžaka u  
kontekstu  
suvremenih  
geopolitičkih  
i sigurnosnih  
izazova u  
Jugoistočnoj  
Europi**

\* Dr.sc. Jurica Botić, Ministarstvo znanosti i obrazovanja, Samostalni sektor za inspekcijski nadzor, Služba prosvjetne inspekcije – Područna jedinica u Splitu.  
E-MAIL: jurica.botic@mzo.hr

**SAŽETAK:** Članak prikazuje razvoj bošnjačkog nacionalnog identiteta na prostoru Sandžaka, pri čemu s aspekta historijske geografije donosi kratak pregled teritorijalno-političkog razvoja ove povijesne regije. Nadalje, članak naglašava etno-religijski aspekt razvoja nacionalnog identiteta muslimana Sandžaka te odnos ove manjinske zajednice u Srbiji i Crnoj Gori sa susjednom Bosnom i Hercegovinom i njezinim političkim strukturama. Pritom, članak ističe posebnosti nacionalne identifikacije i položaja muslimana u Srbiji i Crnoj Gori s posebnim osvrtom na njihovu vjersku i političku institucionalnu organiziranost. Konačno, članak problematizira položaj bošnjačkih zajednica u Srbiji i Crnoj Gori u kontekstu suvremenih geopolitičkih i sigurnosnih izazova u Jugoistočnoj Europi.

**KLJUČNE RIJEČI:**  
**Bošnjaci, Sandžak,**  
**Jugoistočna Europa,**  
**islam, sigurnost**

## Uvod

**P**rostor Jugoistočne Europe odavno predstavlja područje susreta velikog broja različitih etničkih, religijskih i kulturnih identiteta, ali i presijecanja geopolitičkih silnica te poligona za geostrateške utakmice. Naime, svojevrsan etno-religijski mozaik kao rezultat specifičnih povijesnih iskustava, učinio je prostor Jugoistočne Europe, odnosno Balkana,<sup>1</sup> otvorenim brojnim i snažnim utjecajima iz različitih centara moći. Osim toga, Jugoistočna Europa ujedno je i prostor na kojem se tradicionalno preklapaju prometni pravci i smjerovi širenja utjecaja sila iz Srednje Europe prema Bliskom istoku s jedne, te Istočne Europe (Rusije) prema toplim morima Sredozemlja s druge strane. Budući da je prostor Sandžaka jedno od područja takvih preklapanja, ovaj članak će se podrobnije baviti značenjem upravo tog prostora i to u etničkom, identitetskom, (geo)političkom, geostrateškom i sigurnosnom smislu, imajući pritom na umu osobito važan aspekt etničke i religijske strukture stanovništva ove povijesne regije s posebnim naglaskom na ulozu sandžackih Bošnjaka u kontekstu suvremenih geopolitičkih i sigurnosnih izazova na prostoru Jugoistočne Europe.

Naime, povijesna regija Sandžak obuhvaća granično područje Srbije i Crne Gore, pa stoga članak u nastavku pokušava pružiti prostornu definiciju i granice pojma *Sandžak*, te s aspekta historijske geografije prikazati kratak pregled teritorijalno-političkog razvoja ove povijesne regije. Nadalje, na prostoru Sandžaka tradicionalno obitava brojna muslimanska zajednica, osobito u njegovom srbijanskom dijelu, čiji se pripadnici posljednjih desetljeća sve više u nacionalnom smislu izjašnjavaju kao Bošnjaci, pa se stoga donosi se i pregled razvoja bošnjačkog nacionalnog identiteta u Sandžaku, pri čemu se s posebnim naglaskom ističe etno-religijski aspekt razvoja navedenog identiteta te odnos ove manjinske zajednice u Srbiji i Crnoj Gori sa susjednom Bosnom i Hercegovinom i njezinim političkim strukturama. Međutim, imajući na umu različitost nacionalne identifikacije, kao i različitost njihovog položaja u Srbiji i Crnoj Gori, svakako je važno osvrnuti se i na vjersku i političku institucionalnu organiziranost Bošnjaka muslimana u navedenim zemljama. Konačno, sva navedena pitanja nužno iziskuju i njihovo sagledavanje u širem geopolitičkom i

166

Forum za  
sigurnosne studije  
GOD. 2, BR. 2

1 Pojmovi Jugoistočna Europa i Balkan i njihova značenja otvoreni su različitim preispitivanjima, osobito među znanstvenicima i stručnjacima geografskog obrazovanja. Naime, u slučaju obaju navedenih pojmova još uvijek ne postoji njihova općeprihvaćena prostorna definicija, kao ni konsenzus o tome je li ovdje riječ o prostornim istoznačnicama ili ne. Budući da ovo pitanje nije središnja tema ovog članka, u nastavku teksta neće biti riječi o različitim pokušajima definiranja značenja navedenih pojmova, ali će se oba pojma ravnopravno koristiti i to ovisno o naglašavanju strogo geografske ili, pak, kulturološke dimenzije promatranog prostora.

sigurnosnom kontekstu, pri čemu se polazi od hipoteze da je jačanje bošnjačkog nacionalnog identiteta na Sandžaku u korelaciji s aktualnim geopolitičkim i sigurnosnim izazovima u Jugoistočnoj Europi.

### **Cilj i metodologija istraživanja**

Kao što je već istaknuto, temeljni cilj članka je istražiti značaj razvoja bošnjačkog nacionalnog identiteta među muslimanima Sandžaka u kontekstu aktualnih geopolitičkih i sigurnosnih izazova u Jugoistočnoj Europi. Naime, autor polazi od hipoteze o postojanju kauzaliteta i korelacije između navedenih fenomena, pozivajući se pritom na tumačenja prema kojima je najveći broj sukoba nastalih u razdoblju poslije Hladnog rata nastao kao rezultat etničkih ili religijskih sukoba (Tatalović, 2002: 28). Dakako, ovo tumačenje ne mora nužno podrazumijevati oružani konflikt između etničkih skupina ili pak država, no svakako ukazuje na mogućnost razvoja konfliktnog potencijala unutar užeg ili šireg društvenog konteksta.

U skladu s postavljenim ciljem, a u svrhu provjere održivosti navedene hipoteze, u izradi ovog članka korištene su sljedeće istraživačke metode: povijesna metoda, odnosno metoda povijesne komparacije, intervju te konačno, metoda terenskih indikatora, autentična u kontekstu metoda geografskog znanstvenog istraživanja, uključujući i političku geografiju, što je ovdje slučaj. Pritom, potrebno je napomenuti i da u ovom istraživanju nije bilo nužno koristiti statističku metodu pri obradi podataka vezanih uz etničku i religijsku strukturu stanovništva, budući da su navedeni podaci već detaljno obrađeni u korištenoj literaturi i kao takvi korišteni prilikom izrade ovog članka.

Koristeći dostupnu literaturu uz nužno potrebnu kritičku distancu, povijesnom metodom nastoji se prikazati povijesni i historijsko-geografski kontekst teritorijalno-političkog razvoja Sandžaka kao prostorne kategorije, ali i razvoj nacionalnog identiteta muslimanske populacije Sandžaka te preuzimanje nacionalnog imena Bošnjaka. Nadalje, kao svojevrsan korektiv u razumijevanju navedenih procesa iz perspektive aktivnog sudionika nacionalnog definiranja Bošnjaka Sandžaka, dana 27. kolovoza 2012. u Novom Pazaru proveden je intervju s tadašnjim muftijom sandžačkim Muamerom ef. Zukorlićem.

Konačno, i da metoda terenskih indikatora ima veoma značajnu, dapače i neizbježnu ulogu u političkoj geografiji i njezinim istraživačkim pristupima, osobito u etnički miješanim područjima, prije svega stoga što na vrlo specifičan način pruža mogućnost prevladavanja nedostataka onih metoda pomoću kojih na temelju dostupnih kvantitativnih podataka nije moguće dobiti (dovoljno) relevantne rezultate. Primjerice, u političko-geografskom istraživanju, osobito u etnički miješanim sredinama, sasvim relevantni terenski indikatori

**167**

*Jurica Botić  
Bošnjaci Sandžaka u  
kontekstu suvremenih  
geopolitičkih i  
sigurnosnih izazova u  
Jugoistočnoj Europi*

mogu biti i indikatori na javnim i privatnim zgradama, institucijama, sakralnim objektima ili grobljima (Zupančić, 2006: 11-12). Imajući na umu složenu etničku strukturu Sandžaka, kao i elemente etno-simbolizacije prostora, metoda terenskih indikatora nedvojbeno zauzima važno mjesto unutar predmetnog istraživanja.

### Teritorijalno-politički razvoj Sandžaka

Teritorijalno-politički razvoj povijesne regije Sandžak, čiji se teritorij danas nalazi u sastavu dvije države, Srbije i Crne Gore, a u neposrednom (jugo)istočnom susjedstvu Bosne i Hercegovine, može se pratiti od vremena uspostave osmanlijske vlasti u ovom dijelu Jugoistočne Europe. Naime, kao što i njegovo značenje sugerira, ime ove regije dolazi od naziva za upravno-teritorijalnu jedinicu unutar Osmanskog Carstva, pa je stoga sasvim razvidno da geneza teritorijalizacije Sandžaka u regionalnom, a potom i u političkom smislu, započinje upravo u vrijeme osmanlijske okupacije navedenog dijela Europe. Kao rezultat različitih historijsko-geografskih okolnosti i procesa, danas se pod pojmom Sandžaka podrazumijeva prostor od ukupno deset (10) općina na razmeđu Srbije i Crne Gore, od kojih se šest (6) sjeveroistočnih nalazi na teritoriju Srbije (Priboj, Nova Varoš, Prijepolje, Sjenica, Novi Pazar, Tutin), dok se četiri (4) jugozapadne nalaze u sastavu Crne Gore (Pljavlja, Bijelo Polje, Berane, Rožaje), a u kojima se bilježi značajan, nerijetko i većinski udio muslimanske populacije, što prema karti 1. osobito dolazi do izražaja u istočnom dijelu ove regije.

168

Forum za  
sigurnosne studije  
GOD. 2, BR. 2



KARTA 1. Relativni udio Muslimana (%) u nacionalnoj strukturi općina na Sandžaku 1991. g.  
(Izvor: Lozančić, 2003: 138)

Službeni naziv za srbijanski dio Sandžaka koji se koristi od strane vlasti ove zemlje glasi Raška oblast, što, dakako, sugerira prostornu pripadnost i istovjetnost ove regije s Raškom kao jezgrom srednjovjekovne srpske države. Međutim, unatoč neupitnoj povezanosti ovog prostora sa srednjovjekovnom Raškom, nipošto se ne smije zanemariti i činjenica da sedamdesetih godina 14. st., u vrijeme kralja Tvrtka I. Kotromanića, veći dio današnjeg Sandžaka ulazi u sastav bosanskog kraljevstva (Bojić, 2001: 435). Dakako, navedena okolnost sama po sebi ne predstavlja nikakvu iznimku u odnosu na nestalnost granica srednjovjekovnih političkih entiteta na prostoru Jugoistočne Europe, pa i Europe općenito, jednako kao što i ne umanjuje značaj prostora Sandžaka u kontekstu teritorijalno-političkog razvoja srednjovjekovne srpske države. Ipak, dolazak ovog prostora pod vlast bosanskog kralja, koji je, istini na volju, bio i okrunjen za kralja Raške, predstavlja prvu izravnu administrativno-teritorijalnu povezanost prostora Sandžaka s Bosnom i Hercegovinom, a time i izvorišnu točku za isticanje povišene povezanosti dvaju teritorija.

Međutim, konkretnije oblike upravno-teritorijalne povezanosti Sandžaka s Bosnom i Hercegovinom ipak treba tražiti u razdoblju osmanlijskog upravljanja cjelokupnim prostorom Jugoistočne Europe. Naime, padom Bosne pod osmanlijsku vlast 1463., na cjelokupnom osvojenom teritoriju, uključujući vilajet Hodidjed, Višegradsko krajište i dijelove stare Raške, uspostavljen je Bosanski sandžak (Bojić, 2001: 39-41; Pavić, 2014: 177). Dakako, navedeni dijelovi stare Raške koji su ušli u sastav Bosanskog sandžaka odnose se upravo na dijelove teritorija kasnijeg Sandžaka. U daljnjem razvoju osmanlijskog upravnog sistema na Balkanu prostor Sandžaka postupno počinje dobivati prepoznatljive konture, što se uočava već u 16. st. kada je središnji dio stare Raške prvi put organiziran kao posebna upravno-teritorijalna jedinica pod nazivom Novopazarski sandžak, a pripadao je Bosanskom pašaluku (Banac, 1995: 29; Bojić, 2001: 463). Poslije 1790. Novopazarski sandžak izdvojen je iz Bosanskog sandžaka i organiziran je u zasebnu upravno-teritorijalnu jedinicu te vrste, a već se 1817. Bosanski sandžak ponovno širi ukidanjem Novopazarskog sandžaka. Kao jednu od bosanskih nahija Novi Pazar navodi i fra Ivan Franjo Jukić koji pod pseudonimom Slavoljub Bošnjak u svom djelu *Zemljopis i povijestnica Bosne* napominje da "pašaluk novopazarski od Drine do Kosova polja, zauzima je nahije: Sieničku, Novopazarsku i Mitrovačku, jest čast kraljevstva Raškoga; od godine 1817. spada na Bosnu" (Jukić, 1851: 45). Učestale promjene upravno-teritorijalne organizacije na bosanskohercegovačkom prostoru dobile su konačnu formu time što je 1877. Novopazarski sandžak izdvojen iz tadašnjeg Bosanskog vilajeta i priključen Kosovskom vilajetu (Ibrahimagić, 1998: 16-19).

Određivanjem granica neovisnih kneževina Srbije i Crne Gore na Berlinskom kongresu 1878., potvrđene su ranije granice Novop-



azarskog sandžaka koji je nakon osamostaljivanja navedenih država ipak ostao u sastavu Osmanskog Carstva i to kao svojevrsna tampon zona između njih (Bojić, 2001: 463). Konačno, protjerivanjem Turaka s prostora Sandžaka i Kosova 1913., Srbija i Crna Gora po prvi put od stjecanja neovisnosti uspostavljaju zajedničku granicu dugačku oko 200 km (Banac, 1995: 229; Bojić, 2001: 455). Međutim, ponovno vraćanje na prostor stare srednjovjekovne srpske države nakon više od četiri stoljeća Srbiju suočava s potpuno izmijenjenim kulturnim ambijentom, pa i etničkim sastavom stanovništva (Topalović, 2000: 132).

Uspostavom Kraljevine SHS dolazi do organiziranja novog upravno-teritorijalnog ustroja kojim se značajno mijenjaju granice povijesnih pokrajina. Naime, *Uredbom o podjeli zemlje na oblasti* od 26. travnja 1922. (Vrkatić, 2009: 760-761) uspostavljena je upravno-teritorijalna organizacija države na 33 oblasti, pri čemu je povijesni prostor Sandžaka nestao kao političko-geografski pojam i administrativno uvršten u sastav Užičke oblasti. Razumije se, ovakva upravno-teritorijalna organizacija zemlje nije ni na koji način povezivala teritorij Sandžaka s Bosnom i Hercegovinom. Naime, zahvaljujući podršci Jugoslavenske muslimanske organizacije (JMO) Vidovdanskom ustavu, Bosna i Hercegovina je uvođenjem tzv. turskog paragrafa u članku 135. *Ustava* zadržala ranije granice šest okruga iz vremena austro-ugarske uprave preimenovanih u Tuzlansku, Sarajevsku, Mostarsku, Travničku, Vrbasku i Bihaćku oblast, čiji je prostorni obuhvat vukao korijen još u organizaciji sandžaka iz razdoblja kraja osmanlijske vlasti u ovoj zemlji (Bojić, 2001: 167; Filandra, 1998: 79; Malcolm: 2011, 295-296).

Međutim, kada je poslije sklapanja Sporazuma Cvetković-Maček 1939. utemeljena Banovina Hrvatska, Džafer Kulenović, novi predsjednik Jugoslavenske muslimanske organizacije nakon Mehmeda Spahe i kasniji potpredsjednik Vlade NDH, zagovarao je uspostavu nove banovine kao posebne administrativno-teritorijalne jedinice s muslimanskom većinom koja bi obuhvaćala preostale dijelove Bosne i Hercegovine i Sandžak, no to se nije dogodilo (Malcolm, 2011: 306). Nadalje, tijekom Drugog svjetskog rata dio Sandžaka, ali bez Novog Pazara, našao se u sastavu NDH (Bojić, 2001: 186, 504). U kontekstu teritorijalno-političkog razvoja prostora Sandžaka posebno je zanimljivo napomenuti da je 1943. formirano Zemaljsko antifašističko vijeće narodnog oslobođenja za Sandžak, ali je pred sam kraj rata ukinuto (Bojić, 2011: 505). Ukidanje ovakve institucije onemogućilo je bilo kakav pokušaj formiranja zasebne administrativno-teritorijalne jedinice na području Sandžaka u okviru socijalističke Jugoslavije, bilo kao republike ili, pak, autonomne pokrajine, a uspostavom republičkih granica u novoj jugoslavenskoj državi prostor Sandžaka konačno je podijeljen između Srbije i Crne Gore.

## Razvoj identiteta i položaj bošnjačke zajednice na Sandžaku

Najstariji oblik etničkog imena *Bošnjak* vuče korijene još iz srednjeg vijeka i to u obliku *Bošnjani* koji je imao višestruko značenje i sadržajni opseg, ali je neupitno označavao pripadnost nositelja tog imena srednjovjekovnoj Bosni. Naime, *dobri Bošnjani* iz ćirilčnih isprava srednjovjekovne Bosne sadržavali su stalešku odrednicu bosanske vlastele, dok su latinski spisi tim imenom označavali pripadnike Crkve bosanske. S druge strane, u notarijatu dalmatinskih gradova za stanovništvo iz Bosne nalazimo naziv *Bosanac* (Raukar, 1997: 285-287). Nadalje, povjesničarka Nada Klaić inzistira na političkoj posebnosti srednjovjekovne Bosne u odnosu na susjedne Hrvatsku i Srbiju, a u svojim interpretacijama dosljedno koristi pojam *Bošnjani* (Klaić, 1994: 5-17). Adil Zulfikarpašić poseban naglasak stavlja na Crkvu bosansku koju izdiže iznad razine sekte i vidu ju kao religiju *sui generis* koja Bosni daje “stvarne i karakteristične uvjete koji je legitimiraju kao državu i snažnu posebnost”, pa je time “u srednjem vijeku Bosna imala svoje pismo – bosančicu, svoju vjeru – bogumilstvo, svoj teritorij, svoje banove i kraljeve” (Filandra, Karić, 2002: 201-202).

Također, zanimljivo je primijetiti da je franjevački svećenik Ivan Franjo Jukić, koristeći indikativan pseudonim Slavoljub Bošnjak, sredinom 19. st. napisao sljedeće: “U Bosni je jedan narod i to Slavjanski, koji je u Europi najveći. Bošnjaci su ogranak ovog velikog stabla i spadaju među pleme Ilirsko – južnoslavjansko” (Jukić, 1851: 13). U ključnim vremenima za razvoj bošnjačke nacionalne misli pred raspad Jugoslavije, Zulfikarpašić je zagovarao “koncept otvorenog bošnjaštva” nasuprot konceptu “reduciranog bošnjaštva, tj. bošnjaštva kao muslimanstva” (Filandra, Karić, 2002: 233). Međutim, konceptijske razlike dovele su do konačnog političkog razlaza između Alije Izetbegovića i Zulfikarpašića, koji je s Muhamedom Filipovićem osnovao Muslimansku bošnjačku organizaciju (MBO). Naime, komentirajući političke procese u Stranci demokratske akcije (SDA), Filipović je, slično kao i Zulfikarpašić, primijetio “da se za stranku pojavljuje ozbiljna opasnost skretanja u desno, u totalno vjersko” (Filandra, 2012: 185).

Domicilno slavensko stanovništvo prostora koji se prepoznaje pod pojmom Sandžaka je još od početaka osmanlijske vlasti bilo u velikoj mjeri islamizirano, a zahvaljujući upravno-teritorijalnoj pripadnosti Bosni u značajnom razdoblju osmanlijske uprave, lokalno je stanovništvo u identitetskom smislu osjećalo povezanost, pa čak i pripadnost toj zemlji (Banac, 1995: 29; Bojić, 2001: 56). Primjerice, pjesnik Amhed Gurbi (tur. tuđinski), spahija i pripadnik derviškog reda bektasija koji je imao timar u Edirneu, s nostalgijom se sjećao rodnog Novog Pazara, a u svojim stihovima je zapisao: “zemlja Bosna je moja domovina” (Čehajić, 1986: 180). Dakle, citirano ukazuje na neupitnu identitetsku navezanost Sandžaklija na Bosnu još od osman-

171

Jurica Botić  
*Bošnjaci Sandžaka u  
kontekstu suvremenih  
geopolitičkih i  
sigurnosnih izazova u  
Jugoistočnoj Europi*

lijskog perioda, a zahvaljujući uspješnoj islamizaciji lokalna muslimanska populacija nadišla je broj pravoslavnog stanovništva, pa tako Mehmedalija Bojić navodi da je "1991. u Sandžaku (...) živjelo 126 968 Muslimana i 90 461 Srba" (Bojić, 2001: 467).

Međutim, uspostavom Kraljevstva SHS nove su vlasti nastojale spriječiti političko povezivanje Sandžaka s Bosnom i Hercegovinom, pa stoga nisu dozvoljavale osnivanje odbora Jugoslavenske muslimanske organizacije u Sandžaku, iako je političkim programom te stranke to bilo predviđeno (Filandra, 1998: 60-61). Upravo iz navedenih razloga su muslimani Sandžaka bili politički organizirani u stranku Džemijet koja je okupljala muslimane iz "južnih krajeva", a koja je na skupštinskim izborima 1920. ostvarila značajan uspjeh (Banac, 1995: 310; Bojić, 2001: 166-167). Međutim, kao što je već istaknuto, ukidanje Zemaljskog antifašističkog vijeća narodnog oslobođenja za Sandžak pred kraj Drugog svjetskog rata i izostanak formiranja sandžačke federalne jedinice u socijalističkoj Jugoslaviji nepovoljno su se odrazili na razvijanje regionalnog i etničkog identiteta muslimanske populacije Sandžaka. S druge strane, za razliku od svoje monarhističke prethodnice, koja je priznavala samo srpsku, hrvatsku i slovensku etničku posebnost, socijalistička Jugoslavija je postupno uvodila i Crnogorce, Makedonce te konačno i Muslimane kao priznate nacionalne kategorije. Naime, Komisija za međunacionalne odnose i međurepubličku suradnju je u siječnju 1971. objavila studiju prema kojoj se "pod pojmom muslimanske nacije podrazumijeva stanovništvo Bosne i Hercegovine i Sandžaka koje govori srpskohrvatskim jezikom" (Sarač-Rujanac, 2012: 57). Dakle, rezultat rada iz objavljene studije Komisije jasno ukazuje da je svijest ili ideja o zajedničkom identitetu, nazvanom muslimanskim imenom u nacionalnom smislu, već bio formiran i u Bosni i Hercegovini i u Sandžaku.

Iskazivanje veza sandžačkih muslimana s Bosnom i Hercegovinom intenzivirano je početkom devedesetih godina prošlog stoljeća, pri čemu su muslimani iz Sandžaka postali neizostavni dio manifestiranja nacionalnih osjećaja tadašnjih Muslimana. Primjerice, brojni Sandžaklije autobusima su došli na koncert muslimanske duhovne glazbe (ilahija i kasida) u organizaciji Radio Sarajeva i Gazi Husrevbegove medrese u ožujku 1990. u sarajevskoj dvorani *Zetra*, na manifestaciju u kojoj su se isprepletali vjerski i nacionalni elementi (Filandra, 2012: 56). Međutim, o intenzivnijem političkom povezivanju na relaciji Sarajevo – Novi Pazar možemo govoriti tek od trenutka osnivanja paralelnih političkih organizacija. Naime, u Novom Pazaru je 1990. osnovan ogranak Stranke demokratske akcije (SDA) za Srbiju, za čijeg je predsjednika izabran dr. Sulejman Ugljanin, a potom je osnovana i Muslimanska bošnjačka organizacija (MBO). Obje stranke su zahtijevale kulturnu autonomiju za sandžačke Muslimane, što, očekivano, nije prihvaćeno ni od Srbije, niti od Crne Gore. Stoga je 1991. osnova-

no Muslimansko nacionalno vijeće koje je okupljalo predstavnike muslimanskih političkih stranaka, Islamske zajednice, raznih udruga i pojedinaca, a koje je zahtijevalo formiranje dviju autonomnih oblasti, jednu na srbijanskom, a drugu na crnogorskom dijelu Sandžaka (Bojić, 2001: 280, 471-472). Raspadom državne zajednice Srbije i Crne Gore 2006. te uspostavom crnogorske neovisnosti i državne granice preko prostora Sandžaka, posljedično je uklonjena bilo kakva mogućnost re-teritorijalizacije ove povijesne regije, a time i čvršćeg identitetskog povezivanja Bošnjaka Sandžaka na regionalnoj, tako i na nacionalnoj osnovi, osobito u institucionalnom smislu.

Prilikom analize odnosa između muslimanske i srpske populacije u srbijanskom dijelu Sandžaka svakako je potrebno voditi računa i značajnim promjenama u udjelu muslimanske populacije u ukupnom broju stanovnika navedenog prostora. Naime, prema rezultatima popisa stanovništva od 1961. do 1991. godine, udio muslimanske populacije u srbijanskom dijelu Sandžaka narastao je s 36,28% na 59,58% ukupnog stanovništva (Lozančić, 2003: 139). Nadalje, prema popisu stanovništva Srbije iz 2002. godine, 99,7% od ukupno 136 087 Bošnjaka u ovoj zemlji živi u Središnjoj Srbiji, a čak 93,7% njih živi na području općina Novi Pazar, Tutin, Sjenica i Prijepolje, pri čemu u Novom Pazaru čine 76,3%, Tutinu 94,2%, a u Sjenici 73,3% populacije (Knežević, 2005: 106). Izražavajući ove podatke na razini cijelog srbijanskog dijela Sandžaka ili Raške oblasti, Bošnjaci čine 63,5% ukupne populacije ovog prostora, s najvećom koncentracijom u njegovom jugoistočnom dijelu gdje čine 86,6% stanovništva (Proroković, 2015: 398-399). Iz navedenih podataka uočava se izrazita koncentracija bošnjačkog stanovništva u jednom užem dijelu Srbije s naglašenim većinskim udjelom u ukupnom populaciji jugoistočnog dijela srbijanskog Sandžaka, što upućuje na zaključak da se radi o prostoru tradicionalne naseljenosti Bošnjaka. Osim toga, način nacionalnog izjašnjavanja na popisu stanovništva ukazuje i na postojanje svijesti o zajedničkom nacionalnom identitetu muslimanske populacije na tom istom prostoru. Daka-ko, bošnjački nacionalni identitet u ovom dijelu Srbije sve se čvršće učvršćuje i kroz formalno obrazovanje, što potvrđuje i činjenica da se značajan broj roditelja odlučuje da im djeca uče bosanski jezik u sandžačkim školama.<sup>2</sup>

Međutim, kao ozbiljan problem u homogenosti muslimana u Srbiji pojavilo se pitanje jurisdikcije krovne vjerske organizacije. Naime, raspadom vjerske organizacije muslimana koja je djelovala na području cijele bivše Jugoslavije do 1993., na njezine etničke sastavnice, muslimani Srbije koji govore nekim od južnoslavenskih jezika našli su se pod jurisdikcijom Rijaseta BiH sa sjedištem u Sarajevu. S druge stra-

2 <http://www.blic.rs/vesti/drustvo/bosanski-jezik-u-skolama-u-novom-pazaru-tutinu-sjenici/dlbqx18> (11.11.2017.)

ne, skupina oko Mešihata u Beogradu i obitelji Jusufspahić utemeljila je 2007. novu islamsku vjersku organizaciju koja treba skrbiti o svim muslimanima u Srbiji, uključujući ne samo Bošnjake, već i Albance i Turke (Sarajlić, 2011: 79). Dakako, iz navedene inicijative jasno se razabire intencija izbacivanja Sarajeva iz vjerske nadležnosti nad muslimanima u Srbiji, ali se nazire i podjela muslimana u ovoj zemlji. Još očiglednije, eliminaciju utjecaja Sarajeva i podjelu muslimana u Srbiji sasvim je opravdano promatrati kao intenciju slabljenja veza Bošnjaka Sandžaka s političkim Sarajevom. Pritom je svakako potrebno imati na umu da Stranka demokratske akcije (SDA), koja ima svoje filijale i u Sandžaku, u članku 14. *Statuta* stranke, među ostalim, navodi da su "ciljevi Stranke (...) utvrđeni *Programom* Stranke, a obuhvaćaju posebno: (...) zalaganje za prava Bošnjaka u Sandžaku i drugim regijama". Drugim riječima, SDA na ovaj način sebe proklamira ne samo kao stožernu bošnjačku stranku u Bosni i Hercegovini, već i kao stožernu nacionalnu političku organizaciju koja skrbi o svim Bošnjacima bez obzira u kojoj državi se nalazili.

Nadalje, već od formiranja Mešihata Islamske zajednice u Novom Pazaru, a osobito nakon i formalnog ulaska pod okrilje Islamske zajednice u Bosni i Hercegovini 1998., bila je sasvim očita ne samo vjerska, već i nacionalna dimenzija stavljanja ove vjerske zajednice pod jurisdikciju Rijasetu u Sarajevu. U navedenim okolnostima izrazito snažnu ulogu imao je Muamer ef. Zukorlić koji je 1993. kao dvadesetdvoгодишnji mladić imenovan sandžačkim muftijom (Trifunović, Stojaković, Vračar, 2011: 267). Naime, Zukorlić je u Sandžaku otvorio brojne škole, medrese, nakladničku kuću, tvrtku koja proizvodi islamsku odjeću, novine i islamsko sveučilište, a od kad je preuzeo funkciju muftije uočene su i značajne promjene u odijevanju stanovništva (Deliso, 2007: 156). Međutim, Zukorlića se teško može smatrati radikalnim, budući da se i osobno našao na meti napada ekstremnih skupina. Osim toga, njegovo kasnije političko djelovanje ukazuje na postojanje značajne razine pragmatizma u okviru Zukorlićeve političke logike, što nipošto nije odlika fundamentalistički nastrojenih vjerskih lidera.

No, razumijevanju odnosa između Bošnjaka Sandžaka prema Bosni i Hercegovini uvelike doprinosi stav Muamera ef. Zukorlića o ovom pitanju. Naime, u razgovoru s autorom ovog članka 2012. godine,<sup>4</sup> tadašnji muftija Zukorlić ističe da "čak i ako" (Bosna i Hercegovina, op.a.) "nije definirana kao nacionalna država Bošnjaka, mene ne smeta da je doživim kao svoju maticu, ako će ona imati snagu da meni bar simbolički pomogne i da ja osjetim kao Bošnjak izvan Bosne nešto što osjeti Mađar u Vojvodini u odnosu na Mađarsku", usporedivši od-

3 <http://www.sda.ba/dokumentaSDA/STATUT%20SDA.pdf> (11.11.2017.)

4 Intervju autora s tadašnjim muftijom sandžačkim Muamerom Zukorlićem, održan 27. kolovoza 2012. g. u Novom Pazaru.

nos Bošnjaka Sandžaklija prema Bosni i Hercegovini kao odnos djeteta prema ocu, uz komentar da “kad imaš oca, pa makar ostarjao nekako ti je lakše da imaš oca”, pri čemu slika ostarjelog oca simbolizira manjkavosti Bosne i Hercegovine unutar postojećeg dejtonskog okvira, ali na jasan način ukazuje na postojanje čvrstih veza između Bošnjaka Sandžaka i Bosne i Hercegovine koja u tom slučaju ima (barem simboličku) ulogu matične države Bošnjaka bez obzira u kojoj državi žive. Međutim, njegovanje veza sandžačkih Bošnjaka s Bosnom i Hercegovinom ne podrazumijeva *a priori* odricanje od vlastitih pozicija unutar Srbije. Naime, *Program Stranke demokratske akcije Sandžaka* ističe “autohtonost bošnjačke nacionalne manjine u Republici Srbiji” koja podrazumijeva i zajamčena nacionalna prava unutar srbijanske države na temelju povijesnih, kulturnih i tradicijskih veza, ali uz napomenu da “Bošnjaci kao dio jedinstvenog bošnjačkog nacionalnog korpusa imaju pravo na održavanje kulturnih, obrazovnih, ekonomskih i drugih veza sa Bošnjacima u Bosni i Hercegovini”.<sup>5</sup> Ipak, jačanje prekograničnih odnosa, osobito u kulturnom i institucionalnom smislu, nužno uvjetuje i svojevrсну transformaciju izvornog identiteta sandžačkih Bošnjaka sa snažnim regionalnim odrednicama koje postupno gube na značaju u korist homogenizacije bošnjačkog nacionalnog bića.

Kada je riječ o udjelu muslimanske (bošnjačke) populacije u ukupnom broju stanovnika u crnogorskom dijelu Sandžaka, podaci ukazuju na značajno različitu situaciju u odnosu na srbijanski dio ove povijesne regije. Naime, prema rezultatima popisa stanovništva od 1961. do 1991. godine, udio muslimanske populacije u crnogorskom dijelu Sandžaka narastao je s 19,11% na 37,84% ukupnog stanovništva ovog prostora. Pritom valja imati na umu da se složenost etničke strukture odražava i kod preostalog stanovništva, budući da su Crnogorci 1991. činili 48,43% stanovništva, dok se 10,85% stanovnika izjasnilo kao Srbi. Međutim, iako je postotni udio muslimanskog stanovništva u crnogorskom dijelu Sandžaka značajno manji, gledajući zajedno sa srbijanskim dijelom ove regije, zaključuje se da je udio muslimanske populacije u cijelom Sandžaku u promatranom razdoblju porastao s 29,18% na 51,15% stanovništva ove povijesne regije (Lozančić, 2003: 141-142). U crnogorskom dijelu Sandžaka danas Bošnjaci čine nešto više od 40% stanovništva s uvjerljivo najvećim udjelom u ukupnom stanovništvu općine Rožaje, a gledajući Crnu Goru u cjelini, Bošnjaci u crnogorskom dijelu Sandžaka čine 79% ukupne bošnjačke populacije u ovoj zemlji (Kalač, 2012: 50). Međutim, valja skrenuti pozornost na podjele unutar crnogorskih muslimana na Bošnjake i Muslimane. Naime, bošnjački projekt ocijenjen je od organizacije pod naslovom Matica muslimanska kao “velikobošnjačka nacionalistička

5 <http://www.sda.rs/dokumenta/PROGRAM%20SDA%20Sandzaka.pdf> (21. 03. 2018.)

asimilacija Muslimana Crne Gore". Ipak, na popisu stanovništva 2003. godine, od ukupno 91 986 bošnjačkih/muslimanskih stanovnika njih 68,78% izjasnilo se kao Bošnjaci (Filandra, 2012: 218-222).

Za razliku od prilika u srbijanskom dijelu Sandžaka, Islamska zajednica u Crnoj Gori nema institucionalnih veza s Rijasetom u Sarajevu, već djeluje kao zasebna vjerska organizacija potpuno samostalna u odnosu na islamske vjerske organizacije i u Bosni i Hercegovini i u Srbiji. Međutim, Hazbija Kalač, istaknuti bošnjački političar u Crnoj Gori, dvoji oko naravi takve samostalnosti i upozorava na štetnost *Sporazuma* Islamske zajednice s Vladom Crne Gore tumačeći ga kao pokoravanje tutorstvu vlasti koja bi u slučaju eventualnih sporova unutar Islamske zajednice angažirala Tursku kao arbitra. Nadalje, Kalač ukazuje na navodne suptilne pokušaje crnogorskih vlasti da, apostrofirajući navodno turski identitet muslimana u ovoj zemlji, odvoji crnogorske muslimane od bošnjaštva, a time i od Sarajeva kao nacionalnog i vjerskog središta (Kalač, 2012: 51). Iz ovakvog Kalačeva stava razvidne su dvije vrlo važne činjenice. Prvo, iako Rijaset u Sarajevu nema nikakvu vjersku jurisdikciju nad crnogorskim muslimanima, podjele unutar muslimanske populacije u Crnoj Gori neodoljivo podjele na podjele među muslimanima u Srbiji, budući da su podjele u oba slučaja neraskidivo povezane s nacionalnom identifikacijom muslimana u obje zemlje, odnosno njihovom identificiranju s Bosnom i Hercegovinom kao matičnom državom. Drugo, u slučaju podjela među muslimanima u obje zemlje, o čemu će kada je riječ o Srbiji biti više riječi u nastavku teksta, neizostavna je posrednička uloga Turske kojoj ovakve podjele koriste u širenju utjecaja unutar političkih i vjerskih organizacija lokalnih muslimana.

Konačno, ukorijenjenost bošnjačkog nacionalnog identiteta među muslimanskom populacijom Sandžaka možemo interpretirati i kroz utvrđene terenske indikatore. Naime, u okviru ovog istraživanja proučavani su elementi etno-religijskog simbolizma na javnim i privatnim zgradama, institucijama te sakralnim objektima, ali i na vizualnom identitetu građana ove povijesne regije. Pritom je, slično kao i u Bosni i Hercegovini, na prostoru Sandžaka vidljiv značajan porast broja islamskih vjerskih objekata koji nerijetko stilski u potpunosti odudaraju u odnosu na raniju osmanlijsku tradiciju, što ukazuje na postojanje utjecaja iz drugih zemalja islamskog svijeta, a ne samo Turske. Također, elemente etno-religijskog simbolizma može se opaziti i na potpuno svjetovnim objektima. Osim toga, na primjeru vizualnog identiteta građana, osobito ženske populacije, slično kao i u susjednoj Bosni i Hercegovini, uočava se značajan broj pojedinaca koji koriste elemente tradicionalne odjeće muslimanske populacije poput, primjerice, hidžaba kod žena. Korištenje odjeće s jasnim odrednicama vjerske pripadnosti može biti sagledana ne samo kao izraz etno-religijske pripadnosti, već i kao vraćanje tradicionalnim vrijednostima,



ali i kao dio šire pojave reafirmacije religije u (post)tranzicijskim društvima. Međutim, imajući na umu činjenicu da na prostoru Balkana kod definiranja nacija prevladava etno-religijski princip, teško je sa sigurnošću razjasniti ukazuju li religijski elementi utvrđeni metodom terenskih indikatora na nacionalnu ili religijsku pripadnost ili pak, što je najizvjesnije, uključuju postojanje oba identiteta – i bošnjačkog nacionalnog i muslimanskog vjerskog.

### **Bošnjaci Sandžaka kao geopolitički i sigurnosni čimbenik**

Iako se (geo)strateški značaj prostora povijesne regije Sandžaka može pratiti još od davne prošlosti, navedeni prostor našao se u fokusu intenzivnijih geostrateških promišljanja u 19. st., osobito tijekom postupnog povlačenja osmanlijske vlasti iz većeg dijela Jugoistočne Europe. Naime, Mirovni sporazum u San Stefanu 1878. trebao je usmjeriti proširenje Srbije prema jugozapadu, odnosno prema Novopazarskom sandžaku i Kosovu, što nipošto nije odgovaralo interesima Austro-Ugarske koja je navedeni teritorij, kao i Bosnu i Hercegovinu, smatrala svojom interesnom sferom. Stoga je iste godine na Berlinskom kongresu izvršena revizija Sanstefanskog mira te su utvrđene granice Novopazarskog sandžaka kao koridora ili tampon zone između Srbije i Crne Gore (Bojić, 2001: 449-450). O geostrateškom značenju ovog koridora dovoljno govori izjava austro-ugarskog ministra vanjskih poslova Andrassyja kako je “Novopazarski sandžak (...) za Bosnu isto što i posjedovanje Bospora za Crno More” (Ibrahimagić, 1998: 23). Osim toga, za potrebe čvršćeg vezivanja Sandžaka uz Bosnu i Hercegovinu kao teritorija pod okupacijom Dvojne Monarhije, trebao je poslužiti i austro-ugarski projekt izgradnje jedinstvene bošnjačke nacije ne samo u Bosni i Hercegovini, nego i u Novopazarskom sandžaku i Kosovu, kako bi se na taj način onemogućio pristup Srbije Jadranu, a time i umanjio ruski utjecaj u regiji (Tunjić, 2004: 184-185).

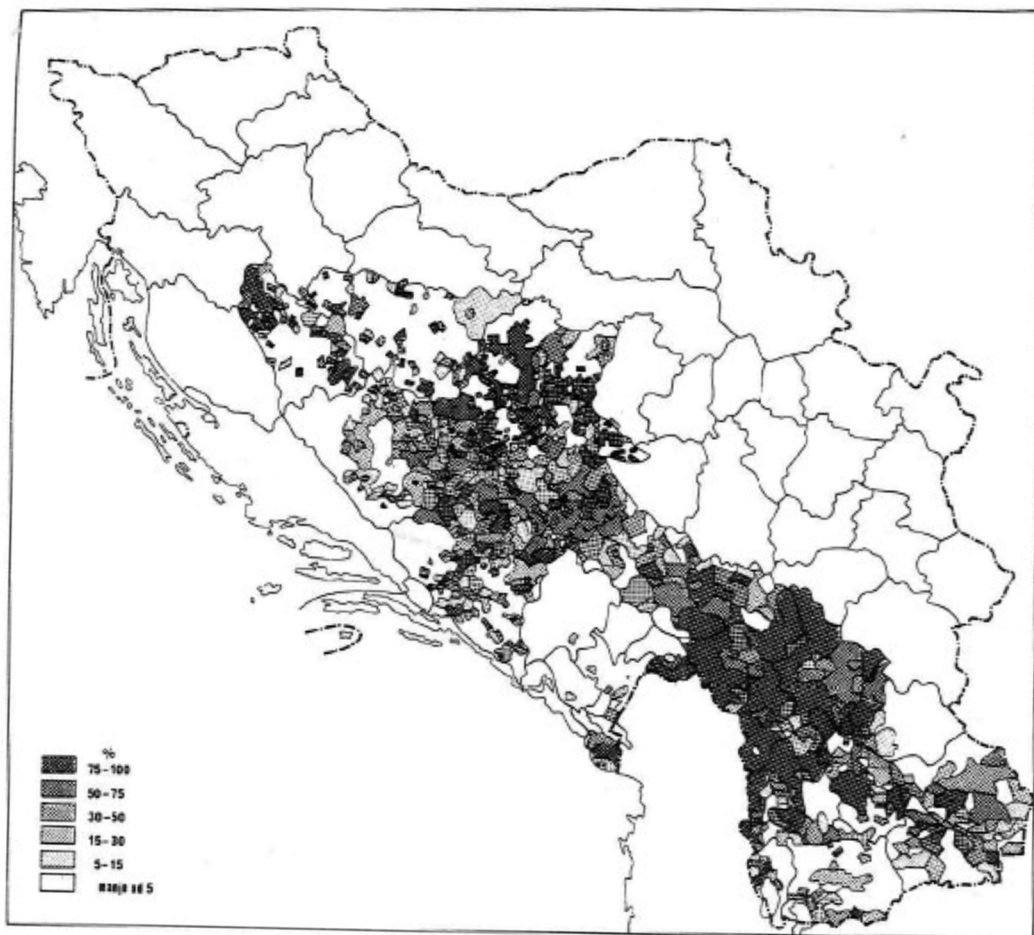
S druge strane, činjenica da je Sandžak, zajedno s Kosovom i Makedonijom, ostao duže pod osmanlijskom vlašću u odnosu na neposredno susjedstvo, značajno je utjecala ne samo na očuvanje brojnih muslimanskih zajednica u navedenim zemljama, nego i na njegovanje odnosa s Turskom. Štoviše, osobito važnu sponu između Sandžaka i Turske predstavlja i veliki broj iseljenika i izbjeglica koji su nakon podjele i uključivanja ove povijesne regije u sastav Srbije i Crne Gore emigrirali u Tursku (Muharemi, 2012: 228). Nadalje, tijekom 20. st., zahvaljujući muslimanskoj populaciji koja je ostala živjeti na Sandžaku, postojao je izraziti prostorni kontinuitet muslimanskog stanovništva na trasi onoga što se nerijetko naziva tzv. *Zelenom transverzalom*. Naime, na karti 2. prikazan je teritorijalni kontinuitet muslimanske populacije u vrijeme Kraljevine SHS, odnosno tijekom prve polovice 20.

177

Jurica Botić  
*Bošnjaci Sandžaka u  
kontekstu suvremenih  
geopolitičkih i  
sigurnosnih izazova u  
Jugoistočnoj Europi*



st., što jasno ukazuje na prostorno preklapanje tradicionalnih područja naseljenosti muslimanskog stanovništva na području bivše Jugoslavije s jednim dijelom trase imaginarne tzv. *Zelene transverzale*.

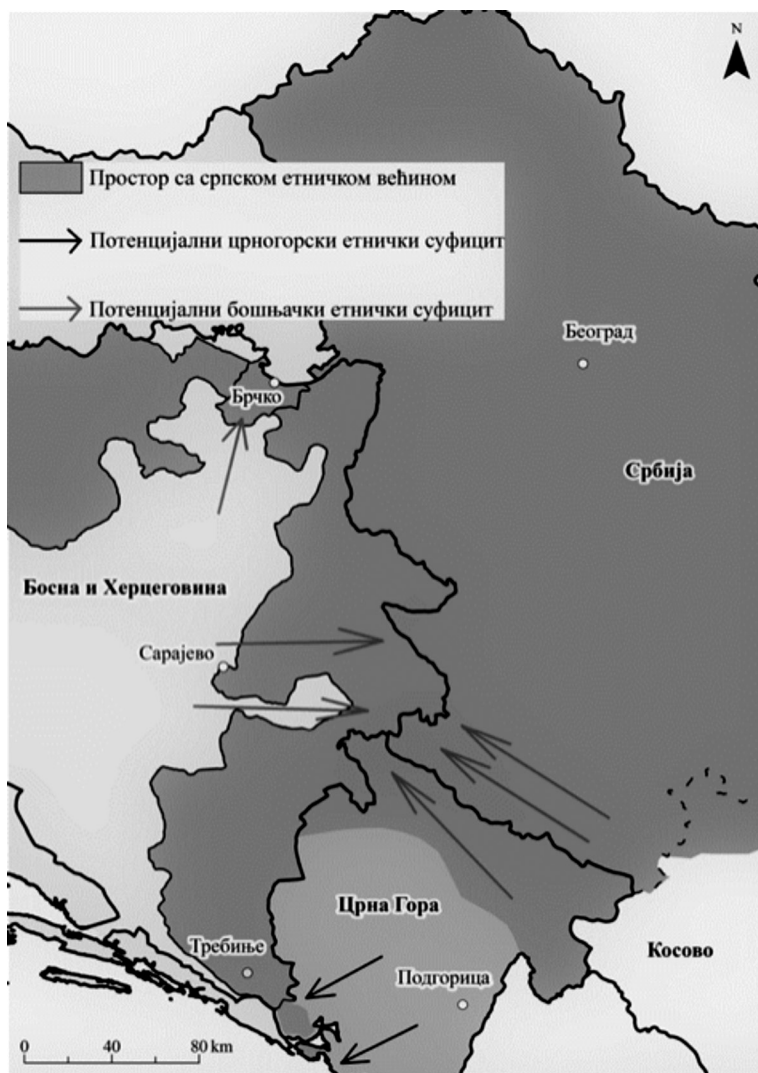


KARTA 2. Prostorni kontinuitet muslimanske populacije na području Kraljevine SHS  
(Izvor: Banac, 1995: 39)

Međutim, tijekom ratova na području bivše Jugoslavije, jedan od očitih ciljeva srpske strane bio je razdvojiti etnički prostor Bošnjaka u Bosni i Hercegovini i Sandžaku i to upravo na području Podrinja (Libal, 2004: 121). Gledajući u širem smislu, srpski autor Dušan Proroković smatra da etnički homogen prostor Republike Srpske ima osobitu ulogu, među ostalim, u sprječavanju realizacije, po njegovom shvaćanju, “neoosmanističkog” projekta “zelena transverzala” (Proroković, 2015: 331). Doduše, etnička homogenizacija teritorija Republike Srpske, kao i drugih dijelova Bosne i Hercegovine, ostvarena je tijekom recentnih ratnih zbivanja koja su utjecala na promjene etničke strukture ove zemlje (Zupančić, 2015: 87). Međutim, eventualni masovniji povratak izbjeglog bošnjačkog stanovništva na područje Podrinja, kao i eventualni bošnjački demografski suficit, može dovesti u pitanje kontinuitet prostora sa srpskom etničkom većinom na osovini sjever-jug, odnosno na potezu od Vojvodine na sjeveru, preko Uže Srbije, Podrinja, istočnog dijela Republike Srpske, pa sve do jadranske obale na području Herceg Novog u Crnoj Gori (Botić, 2015: 259; Lozančić, 2003: 137). Naime, na karti 3., koja prikazuje kontinuitet prostora sa srpskom etničkom većinom na osovini sjever-jug, skreće se pozornost na potencijalnu ranjivost navedenog prostornog kontinuiteta sa zapada i istoka i to upravo u području Podrinja i Sandžaka kao prostoru s potencijalnim bošnjačkim etničkim sufcitom.

Namjeru Srba da prekinu etnički kontinuitet Bošnjaka preko Podrinja prema Sandžaku, a time i oslabe utjecaj Turske u ovom prostoru, uočava i bivši turski ministar vanjskih poslova i premijer Ahmet Davutoğlu koji stoga naglašava potrebu infrastrukturnog povezivanja Balkana s Turskom na okosnici zapad-istok, dakako, upravo preko prekinute teritorijalne veze većinski bošnjačkih dijelova Bosne i Hercegovine sa Sandžakom (Davutoğlu, 2014: 135, 285, 294). Sagledavajući ulogu Turske u širem regionalnom kontekstu, razumije se da je službena Ankara, podupirući inicijative regionalne suradnje na području Jugoistočne Europe još od vremena ranih devedesetih godina prošlog stoljeća, nastojala osnažiti vlastite pozicije na Balkanu te istovremeno neutralizirati utjecaj Grčke kao u to vrijeme jedine članice Europske unije (Tanasković, 2010: 27-28).

Nadalje, Davutoğlu smatra da se, u namjeri da se nametne na međunarodnoj sceni, Turska mora geostrateški usmjeriti na “tri značajna geopolitička polja utjecaja”, a to su: “bliska kopnena sfera: Balkan – Bliski istok – Kavkaz; bliska morska sfera: Crno more – Zaljev – Kaspijsko jezero; bliska kontinentalna sfera: Europa – Sjeverna Afrika – Južna Azija – Srednja i Istočna Azija”, pri čemu na Balkanu razlikuje tri koncentrična prstena: unutarnji, s Kosovom, Albanijom i Makedonijom; središnji, s Grčkom, Srbijom, Bugarskom, Turskom i Bosnom i Hercegovinom; te konačno, vanjski prsten, s Hrvatskom, Mađarskom i Rumunjskom (Davutoğlu, 2014: 128, 295-296). Osim toga, utjecaj Tur-



KARTA 3. Prostor sa srpskom etničkom većinom na osovini sjever-jug  
(Izvor: Botić, 2015: 259)

ske kao svojevrsnog arbitra u rješavanju konflikata vezanih uz status muslimana u Srbiji tijekom posljednjih desetak godina više je nego intenziviran. Naime, Recep Tayyip Erdoğan je 2010., u svojstvu tadašnjeg turskog premijera, sudjelovao na otvorenju turskog kulturnog centra u Novom Pazaru, a Davutoğlu je kao ministar vanjskih poslova posredovao u smirivanju napetosti između različitih političkih frakcija sandžačkih Bošnjaka, kao i u usuglašavanju stavova između brojne muslimanske zajednice u Srbiji i središnjih državnih vlasti u Beogradu (Muharemi, 2012: 228-229).

Kao što je već istaknuto, još od vremena osmanlijske vlasti prostor Sandžaka imao je izuzetnu geostratešku važnost kao prometna osovina koja je povezivala Bosnu s Istanbulom (Lozančić, 2003: 136). Iako se u novije vrijeme sve više reaktualizira značenje Sandžaka kao svojevrsnog koridora s većinskim muslimanskim stanovništvom na okosnici zamišljene tzv. *Zelene transverzale*, širina takvog koridora u najužem dijelu prostora Sandžaka iznosi svega oko 90 km (Proroković, 2015: 401). Međutim, čak i takva širina zamišljene spojnice tzv. *Zelene transverzale* dovoljna je da izazove ozbiljnu zabrinutost kod onih koji, ne uvijek opravdano, prostorni kontinuitet muslimanske populacije u ovom dijelu Balkana vide isključivo kao sigurnosni problem. Ipak, unatoč prostornom kontinuitetu u religijskom sastavu stanovništva, u ovakvim scenarijima najčešće se zaboravlja nepostojanje kontinuiteta jedinstvenog državnog teritorija na istom prostoru. Međutim, slabost i neučinkovitost političkih sistema balkanskih država ukazuju na njihovu nemogućnost učinkovitog suočavanja sa sigurnosnim izazovima i uspješnom kontrolom protoka ljudi i roba preko potencijalno propusnih državnih granica.

Dakako, u okviru stalnih, nerijetko i turbulentnih promjena na političkoj karti ovog dijela Europe te postojanja slabih država, razvijanje i održavanje prekograničnih etničkih veza i povezivanje političkih organizacija temeljenih na nacionalnoj osnovi postaju sve učinkovitiji, pri čemu u načinu djelovanja i servisiranja potreba građana nerijetko vrlo efikasno zamjenjuju službene institucije domicilne države, vezujući tako "otkinuti" dio jedinstvenog nacionalnog tkiva na institucije matične nacionalne države. U istom kontekstu može se promatrati i suradnju između bošnjačkih nacionalnih, vjerskih, obrazovnih i drugih institucija u Bosni i Hercegovini i Sandžaku, ali i suradnju između sličnih bošnjačkih institucija u srbijanskom i crnogorskom dijelu Sandžaka, osobitu ukoliko takvu suradnju sagledavamo u kontekstu intencija što čvršćeg povezivanja obaju dijelova nekadašnje povijesne regije Sandžaka.

Međutim, američki analitičar Christopher Deliso smatra da, za razliku od ponajviše nacionalno motiviranih pokreta Albanaca na Kosovu i Makedoniji, inicijative za eventualno ujedinjenje Sandžaka imaju primarno islamističku dimenziju (Deliso, 2007: 155). S druge strane,

postoje i drukčija razmišljanja o inicijativama za eventualnu autonomiju i/ili ujedinjenje Sandžaka. Naime, ruski geopolitičar Aleksandar Dugin ističe kako je jačanje separatističkih tendencija u Vojvodini i Sandžaku, kao i ranija potpora neovisnosti Crne Gore i Kosova, zapravo odgovor ili osveta "atlantista", odnosno geopolitičkog Zapada, na srpsku lojalnost ruskoj euroazijskoj ideji (Dugin, 2009: 7). Međutim, neovisno o tome čija i kakva interpretacija bi eventualno imala racionalno uporište, vrlo je indikativno da je politički položaj Sandžaka aktualno pitanje u akademskim krugovima u ove dvije velike svjetske sile, što potvrđuje širinu značenja geostrateškog položaja ove regije.

Nadalje, značaj geostrateškog položaja prostorne nastanjenosti Bošnjaka u Jugoistočnoj Europi prepoznat je i od strane bivšeg reis-ul-uleme Islamske zajednice u Bosni i Hercegovini Mustafe ef. Cerića koji, osim njegovanja odnosa s muslimanima izvan europskog geografskog prostora, posebnu pozornost pridaje Bošnjacima kao autohtonim europskim muslimanima, pa stoga ne iznenađuje njegovo promoviranje ideje institucionalizacije islama u Europi (Sarajlić, 2011: 79-80). Naime, polazeći od pretpostavke da bez obzira na različitost njihovih nacionalnih kultura, "osjećaj pripadnosti istoj zajednici vjere" za muslimane predstavlja "esenciju njihove vjere, njihovog identiteta, njihovog bivstvovanja u svijetu" (Ramadan, 2005: 9), Bošnjaci kao europska autohtona muslimanska zajednica, smještena na prostoru tradicionalnog susreta kršćanstva i islama, imaju potencijal vezivnog tkiva u međusobnom razumijevanju zapadnih i islamskih vrijednosti. Dakako, pritom valja imati na umu i esencijalno nerazumijevanje između zapadnih i islamskih društava pri odabiru prioritete lojalnosti, budući da kod prevladavajućeg dijela muslimana ideja *ummata* kao univerzalne zajednice islamskih vjernika nije iščezla pred idejom *nacije* (Al-Ahsan, 2004: 131). Naprotiv, citirajući riječi islamskog proroka Muhameda, prema kojima onaj koji ne brine o muslimanskim pitanjima, nije jedan od muslimana, Tariq Ramadan ističe da biti musliman bilo gdje u Svijetu predstavlja iskustvo i razvijanje osjećaja pripadnosti *ummetu* kao jednog organa velikog tijela (Ramadan, 1999: 158). Stoga, osjećaj pripadnosti *ummata* podrazumijeva i osjećaj solidarnosti s tegobama muslimana diljem Svijeta, pa tako i muslimanima u Bosni i Hercegovini tijekom recentnih ratnih događanja u kojima su Bošnjaci pretrpjeli brojne ratne zločine.

Međutim, zbog oklijevanja u pružanju pomoći Bošnjacima tijekom rata, među muslimanima diljem Svijeta otvarala su se pitanja krije li se razlog pasivnosti Zapada u činjenici da je riječ o muslimanskim žrtvama. Stoga, prema Ramadanu, veliki broj muslimana Svijeta prepoznaju Bosnu i Hercegovinu kao "opipljiv dokaz činjenice da se događa sukob i da je Zapad, jasno, u ratu protiv islama" (Ramadan, 2001: 276-278). Korištenje riječi *sukob* implicira potvrđivanje Huntingtonove teze o *sukobu civilizacija*, pri čemu se, što je vrlo važno, i taj au-

tor koristi upravo bosanskohercegovačkim primjerom kao dokazom održivosti svoje teze i to ističući solidariziranje aktera na međunarodnoj sceni sa zaraćenim stranama sukladno pripadnosti vjerskim i kulturnim krugovima (Huntington, 1998: 344). Dakako, ovakva argumentacijama lako je oboriva na temelju utvrđene pružene pomoći Bošnjacima od strane zemalja katoličkog i protestantskog kulturnog kruga (Ćurak, 2002: 50-51) i suradnji zemalja zapadne liberalno-demokratske tradicije s islamskim zemljama poput Saudijske Arabije ili Turske (Mešić, 2010: 184-185).

No, vratimo se ponovno položaju sandžackih Bošnjaka i to u sigurnosnom kontekstu. Naime, saznanja o incidentnim situacijama i međusobnim sukobima unutar muslimanske populacije Sandžaka, kao i otkrivanje naoružanih skupina inspiriranih radikalnim ideologijama, ukazuju na postojanje ozbiljnih sigurnosnih izazova u ovom dijelu Balkana. Primjerice, narušeni odnosi pripadnika sefijskog pokreta s jedne strane te službenika Islamske zajednice u srbijanskom dijelu Sandžaka i umjerenih vjernika s druge strane, zabilježeni su u krvavom sukobu u Arap džamiji u Novom Pazaru 2006. te sprječavanju koncerta ansambla *Balkanika* u centru tog grada. Nadalje, u proljeće 2007., nakon otkrivanja kampa za obuku u selu Žabren na planini Ninaja, između Novog Pazara i Sjenice, došlo je do oružanog sukoba srbijanske policije s naoružanom skupinom povezanom s radikalnim interpretacijama islama (Deliso, 2007: 153; Potežica, 2007: 19-20; Trifunović, Stojaković, Vračar, 2011: 304-309). Pritom je svakako važno napomenuti da su pripadnici ove skupine došli u sukob i sa sandžackim muftijom Muamerom ef. Zukorlićem, osobito nakon što je muftija 2006. odbio razgovarati s njihovim predstavnicima (Trifunović, Stojaković, Vračar, 2011: 323-324). Istovremeno, u crnogorskom dijelu Sandžaka, održan je Šesti susret islamske omladine Sandžaka za koji se smatra da je povezan s tzv. vehabijama, a u Bijelom Polju su zabilježeni fizički napadi na lokalnog imama (Potežica, 2007: 20).

U kontekstu širenja radikalnih vjerskih interpretacija, a time i jačanja konfliktnog potencijala društva te eventualne pojave terorističkih aktivnosti, važno je razmotriti povezanost između sličnih radikalnih skupina i potencijalnih sigurnosnih prijetnja u Bosni i Hercegovini i u Sandžaku. Naime, nakon što su bosanskohercegovačke vlasti bile pritisknute prisiliti radikalne islamiste da napuste zemlju, a kojima je, među ostalim, i sandžacka ruta bila jedna od veza za izlaz iz zemlje, postoje indicije da je Priština postala novo značajno središte za distribuciju novčanih potpora iz pojedinih izvora iz arapskog svijeta za ekstremne skupine na Kosovu, Makedoniji i Sandžaku (Deliso, 2007: 56, 148). Kao što je već istaknuto, ovakvom gotovo neometanom kretanju sumnjivih osoba i nekontroliranom protoku financijskih sredstava značajno doprinose neučinkovitost državnih institucija i propusnost državne granice zemalja Jugoistočne Europe. Osim toga,



posebno je zabrinjavajući podatak da je do 2013. zabilježeno oko trideset "sandžackih dobrovoljaca" u redovima al-Nusre i Islamske države (Proroković, 2015: 402).

Pritom, važno je naglasiti da posebno značajnu sigurnosnu prijetnju predstavljaju eventualni povratak boraca sa stranih ratišta, njihov utjecaj na širu društvenu zajednicu u smislu širenja radikalnih ideja te osobito mogućnost terorističkog djelovanja. Međutim, u kontekstu potencijalne destabilizacije Balkana u cjelini, pa tako i prostora Sandžaka, nipošto ne smijemo zaboraviti mogućnost formiranja novih izbjegličkih i migracijskih valova s Bliskog istoka i njihovo eventualno zadržavanje na teritoriju balkanskih država uslijed nespремnosti zemalja članica Europske unije da se uhvate u koštac s takvim izazovima. Dakako, uz sve navedeno, brojna otvorena politička pitanja, izraziti etnički i religijski mozaik, ne samo u Sandžaku, već i u Bosni i Hercegovini, pa i šire na cijelom Balkanu, unutar kojeg još uvijek nisu u potpunosti učinkovito riješeni statusi svih manjinskih zajednica na opće zadovoljstvo, dodatno doprinose razvoju konfliktnog potencijala u svim balkanskim društvima. Stoga, i u slučaju Bošnjaka u Sandžaku, kako u srbijanskom, tako i u crnogorskom dijelu ove povijesne regije, nemogućnost zadovoljavanja nacionalnih interesa otvara mogućnost okretanju radikalnim ideologijama, a time i stvaranju ozbiljnih sigurnosnih prijetnja.

## Zaključak

Povijesna regija Sandžak, koja je danas razdijeljena unutar šest općina na jugozapadu Srbije i četiri općine na sjeveroistoku Crne Gore, započela je postupak vlastite teritorijalizacije još od najranijih vremena osmanlijske vlasti na prostoru današnjih Bosne i Hercegovine, Srbije i Crne Gore, pri čemu je tijekom svog teritorijalno-političkog razvoja Sandžak u upravno-teritorijalnom smislu bio povezan s jedinicama čije su granice bile vrlo fluidne i podložne učestalim promjenama. Međutim, dugogodišnja upravno-teritorijalna povezanost Sandžaka sa susjednom Bosnom i Hercegovinom te vrlo rana i relativno uspješna islamizacija stanovništva ove regije utjecali su na stvaranje pretpostavki za razvijanje identitetske osnove suvremenog sve intenzivnijeg pristajanja muslimanske populacije Sandžaka uz bošnjačku nacionalnu ideju, što potvrđuju brojni pokazatelji, od nacionalnog izjašnjavanja na popisima stanovništva, preko izjava političkih i vjerskih predstavnika, elemenata etno-religijske simbolizacije prostora, pa sve do navika i vizualnog identiteta stanovništva.

Nadalje, uz navedene identitetske poveznice između Bošnjaka u Bosni i Hercegovini i Bošnjaka u Sandžaku, postoje i brojni institucionalni oblici povezanosti, pri čemu se značajem posebno ističe



jurisdikcija Rijaseta Islamske zajednice u Bosni i Hercegovini nad islamskim vjerskim institucijama u srbijanskom dijelu Sandžaka, dok je slična povezanost s vjerskim institucijama u crnogorskom dijelu ove povijesne regije izostala. Dakako, intenzivnije veze prema Bosni i Hercegovini koje se razvijaju u srbijanskom dijelu Sandžaka, kao i značajnija razvijenost bošnjačkih nacionalnih i vjerskih institucija, nisu isključivo odraz svojevrstne autokefalnosti Islamske zajednice u Crnoj Gori, već i činjenice da je najveći dio sandžačkih Bošnjaka koncentriran upravo u srbijanskom dijelu regije, osobito u njezinim jugoistočnim općinama.

Sagledavajući položaj Sandžaka u geopolitičkom smislu, ova povijesna regija se našla u fokusu interesa velikih sila i njihovog geostrateškog promišljanja u trenucima uspostave novih država nastalih povlačenjem Osmanlijskog Carstva s Balkana tijekom 19. stoljeća. Međutim, geostrateški položaj ponovno se aktualizira krajem 20. i početkom 21. st., osobito u kontekstu širenja radikalnih interpretacija islama na trasi tzv. *Zelene transverzale* koja povezuje područja sa značajnim, a nerijetko i većinskim udjelom muslimanske populacije, pa se stoga značenje prostora Sandžaka nužno sagledava i u kontekstu suvremenih sigurnosnih izazova na području Jugoistočne Europe. Dakako, jačanje bošnjačkog identiteta na Sandžaku može se sagledavati i u kontekstu globalnog islama, čime Bošnjaci u cjelini nedvojbeno predstavljaju važnu kariku u razumijevanju položaja muslimana u Europi.

Budući da je u slučaju svih suvremenih balkanskih nacija, pa tako i Bošnjaka, religijski identitet predstavljao, a nerijetko i dalje predstavlja, snažan i neizostavan element nacionalne identifikacije, potpuno je nesporno postojanje kauzaliteta i korelacije između sve intenzivnijeg razvoja bošnjačkog nacionalnog identiteta muslimana Sandžaka i suvremenih geopolitičkih i sigurnosnih izazova u Jugoistočnoj Europi, osobito u kontekstu brojnih neriješenih pitanja položaja Bošnjaka ne samo u Srbiji i Crnoj Gori u kojima predstavljaju nacionalnu manjinu, već i u Bosni i Hercegovini u kojoj čine jedan od tri konstitutivna naroda.

185

Jurica Botić  
*Bošnjaci Sandžaka u  
kontekstu suvremenih  
geopolitičkih i  
sigurnosnih izazova u  
Jugoistočnoj Europi*

Jurica Botić\*

# **Bosniaks of Sandžak in the Context of Contemporary Geopolitical and Security Challenges in the Southeast Europe**

186

**SUMMARY:** The article presents the development of the Bosniak national identity in Sandžak, whereby it provides a brief overview of the territorial-political development of this historic region from the aspect of historical geography. Furthermore, the article emphasizes the ethno-religious aspect of the development of the national identity of the Muslims of Sandžak and the attitude of this minority community in Serbia and Montenegro toward neighbouring Bosnia and Herzegovina and its political structures. Thereby, the article points out the particularities of national identification and position of Muslims in Serbia and Montenegro, with special reference to their religious and political institutional organizations. Finally, the article discusses the position of the Bosniak communities in Serbia and Montenegro in the context of contemporary geopolitical and security challenges in Southeast Europe.

**KEY WORDS:** **Bosniaks, Sandžak, Southeast Europe, Islam, security**

\* Jurica Botić, PhD, Ministry of Science and Education, Education Inspection – Branch Office in Split. E-MAIL: jurica.botic@mzo.hr

## Literatura

- Al-Ahsan, Abdullah. 2004. *Ummet ili nacija: kriza identiteta u savremenom muslimanskom društvu*. Sarajevo: Libris.
- Banac, Ivo. 1995. *Nacionalno pitanje u Jugoslaviji*. Zagreb: Durieux.
- Bojić, Mehmedalija. 2001. *Historija Bosne i Bošnjaka (VII-XX vijek)*. Sarajevo: Šahinpašić.
- Botić, Jurica. 2015. Političko-geografska obeležja teritorijalnog područja Grada Trebinja, u: Stanković, S.; Filipović, D.; Čurčić, S. (ur.): *4. Srpski kongres geografa sa međunarodnim učešćem: "Dostignuća, aktuelnosti i izazovi geografske nauke i prakse": povodom 150 godina od rođenja Jovana Cvijića: zbornik radova, knjiga 1*. Beograd: Univerzitet, Geografski fakultet. str. 257-262.
- Čehajić, Džemal. 1986. *Derviški redovi u jugoslovenskim zemljama sa posebnim osvrtom na Bosnu i Hercegovinu*. Sarajevo: Orijeentalni institut u Sarajevu.
- Ćurak, Nerzuk. 2002. *Geopolitika kao sudbina: slučaj Bosna: Postmodernistički ogled o perifernoj zemlji*. Sarajevo: Fakultet političkih nauka.
- Davutoğlu, Ahmet. 2014. *Strategijska dubina: međunarodni položaj Turske*. Beograd: Službeni glasnik.
- Deliso, Christopher. 2007. *The Coming Balkan Caliphate: The Threat of Radical Islam to Europe and the West*. Westport, Connecticut – London: Praeger Security International.
- Dugin, Aleksandar. 2009. *Geopolitika postmoderne: doba novih imperija: osvrti na geopolitiku XX. veka*. Beograd: Prevodilačka radionica Rosić, Nikola Pašić, Srpski sabor Dveri.
- Filandra, Šaćir. 2012. *Bošnjaci nakon socijalizma: o bošnjačkom identitetu u postjugoslavenskom dobu*. Sarajevo: BZK Preporod, Zagreb: Synopsis.
- Filandra, Šaćir. 1998. *Bošnjačka politika u XX. stoljeću*. Sarajevo: Sejtarija.
- Filandra, Šaćir; Karić, Enes. 2002. *Bošnjačka ideja*. Zagreb: Nakladni zavod Globus.
- Huntington, Samuel P. 1998. *Sukob civilizacija i preustroj svjetskog poretka*. Zagreb: Izvori.
- Ibrahimagić, Omer. 1998. *Državno-pravni razvitak Bosne i Hercegovine*. Sarajevo: Vijeće Kongresa bošnjačkih intelektualaca.
- Jukić, Ivan Franjo. 1851. *Zemljopis i poviestnica Bosne*. URL: <https://archive.org/stream/zemljopisipoviesoouzag#page/n8/mode/1up> (15. 03. 2018.).
- Kalač, Hazbija. 2012. Poturčavanje Bošnjaka: nova crnogorska strategija odnarnodnjavanja Bošnjaka Crne Gore. *PanBošnjak* (1), 1: 50-51.
- Klaić, Nada. 1994. *Srednjovjekovna Bosna: Politički položaj bosanskih vladara do Tvrkove krunidbe (1377. g.)*. Zagreb: Eminex.
- Knežević, Aleksandar. 2005. Stanovništvo Srbije prema nacionalnoj pripadnosti po rezultatima popisa 2002. godine. *Glasnik Srpskog geografskog društva* (1), 1: 103-110.
- Libal, Michael. 2004. *Njemačka politika i jugoslavenska kriza 1991. – 1992*. Zagreb: Golden marketing – Tehnička knjiga.
- Lozančić, Marinko. 2003. Geostrategic aspect of Sandžak demographic dynamics. *Geoadria* (8), 2: 131-146.
- Malcolm, Noel. 2011. *Bosna: kratka povijest*. Sarajevo: Buybook.
- Mešić, Mirza. 2010. *Islam iznutra*.

- Zagreb: Kulturno društvo Bošnjaka Hrvatske "Preporod".
- Muharemi, Amir. 2012. *Turska: uvod u povijest, unutarju i vanjsku politiku*. Zagreb: Novi Liber.
- Pavić, Milorad. 2014. *Jugoistočna Europa od osmanskog vlašću: Od pada Carigrada do Svištovskog mira*. Zadar: Sveučilište u Zadru.
- Potežica, Oliver. 2007. *Vehabije: između istine i predrasuda*. Beograd: Filip Višnjić.
- Proroković, Dušan. 2015. *Geopolitika Srbije*. Beograd: Službenik glasnik.
- Sarač-Rujanac, Dženita. 2012. *Odnos vjerskog i nacionalnog u identitetu Bošnjaka od 1980. do 1990. godine*. Sarajevo: Institut za istoriju.
- Ramadan, Tariq. 2001. *Islam, the West and the Challenges of Modernity*. Leicester: Islamic Foundation.
- Ramadan, Tariq. 1999. *To be a European Muslim: A Study of Islamic Sources in the European Context*. Leicester: Islamic Foundation.
- Ramadan, Tariq. 2005. *Western Muslims and the Future of Islam*. Oxford, New York: Oxford University Press.
- Raukar, Tomislav. 1997. *Hrvatsko srednjovjekovlje: prostor, ljudi, ideje*. Zagreb: Školska knjiga, Zavod za hrvatsku povijest Filozofskog fakulteta.
- Sarajlić, Eldar. 2011. Politika islamskim mreža u postdejtonskoj Bosni i Hercegovini. *Demokracija i sigurnost u Jugoistočnoj Evropi* (2), 6/7: 74-85.
- Tanasković, Darko. 2010. *Neosmanizam: doktrina i spoljnopolićka praksa*. Beograd: Službeni glasnik, Službeni glasnik Republike Srpske.
- Tatalović, Siniša. 2002. Nacionalne manjine i sigurnost na jugoistoku Europe, u: Mežnarić, S. (ur.): *Etničnost i stabilnost Europe u 21. stoljeću: položaj i uloga Hrvatske*. Zagreb: Institut za migracije i narodnosti; Naklada Jesenski i Turk; Hrvatsko sociološko društvo. str. 27-47.
- Topalović, Duško. 2000. *Balkanska Europa: geopolitićke teme*. Zagreb: Diorama.
- Trifunović, Darko; Stojaković, Goran; Vračar, Milinko. 2011. *Terorizam i vehabizam*. Beograd: Filip Višnjić.
- Tunjić, Filip. 2004. *Vmesna Evropa: Konfliktnost državnih teritorialnih meja*. Koper: Univerza na Primorskem, Znanstveno-raziskovalno središće, Zgodovinsko društvo za južno Primorsko.
- URL: <http://www.blic.rs/vesti/drustvo/bosanski-jezik-u-skolama-u-novom-pazaru-tutinu-sjenici/dlbqx18> (11. 11. 2017.).
- URL: <http://www.sda.ba/dokumentaSDA/STATUT%20SDA.pdf> (11. 11. 2017.).
- URL: <http://www.sda.rs/dokumenta/PROGRAM%20SDA%20Sandzaka.pdf> (21. 03. 2018.).
- Vrkatić, Lazar. 2009. *Pojam i biće srpske nacije*. Novi Sad: Mediterran Publishing.
- Zupančić, Jernej. 2015. *Geografija Balkana in njegovoga obrobja*. Ljubljana: Znanstvena založba Filozofske fakultete.
- Zupančić, Jernej. 2006. Terenski indikatorji kot raziskovalna metoda v socialni in politični geografiji. *Dela*, 25: 7-14.

IZVORNI ZNANSTVENI RAD

Dana Luša\* i Marijana Polenus\*\*

# **Zloupotreba diplomatskih imuniteta u suvremenoj diplomatskoj praksi: izazovi i moguća rješenja\*\*\***

\* Doc.dr.sc. Dana Luša, Fakultet političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu.  
E-MAIL: dana.lusa@fpzg.hr.

\*\* Marijana Polenus, magistra politologije, Fakultet političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu. E-MAIL: marijana.polenus@gmail.com.

\*\*\* Rad je rezultat istraživanja provedenog za potrebe diplomskog rada "Diplomatski imunitet i mogućnost njegove zloupotrebe u diplomatskoj praksi", obranjenog na Fakultetu političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu u veljači 2016. godine.

**SAŽETAK:** Od samih početaka diplomacije javlja se pitanje zaštite poslanika s ciljem neometanog obavljanja njihovih dužnosti (teorija funkcionalne nužnosti). Pravila međunarodnog prava o položaju diplomatskih predstavnika počela su se izgrađivati kroz nepovredivost glasnika i poslanika. S razvojem stalnih diplomatskih predstavništava u 15. stoljeću i prihvaćanjem prakse od strane većine aktera međunarodne zajednice, pravila zaštite poslanika postala su dio običajnog međunarodnog prava. Usvajanjem Bečke konvencije o diplomatskim odnosima iz 1961. godine, koja predstavlja kombinaciju kodifikacije i progresivnog razvoja međunarodnog prava, standardizirala se praksa primanja diplomatskih predstavnika te kodificiralo običajno međunarodno pravo vezano uz diplomatske imunitete. Istovremeno s jamčenjem imuniteta diplomatskim predstavnicima javljaju se i slučajevi njihove zloupotrebe s obzirom na različite mogućnosti interpretacije članaka Bečke konvencije. U radu se analiziraju pravila diplomatskih odnosa ugrađena u Konvenciju i njena teorijska utemeljenost, istražuje odgovaraju li odredbe Konvencije izazovima suvremenih diplomatskih odnosa, u kojoj mjeri Konvencija pruža prostor za zloupotrebu diplomatskih imuniteta, različite interpretacije njenih članaka te u konačnici nude moguća rješenja za problem zloupotrebe diplomatskih imuniteta u diplomatskoj praksi.

**KLJUČNE RIJEČI:**  
**diplomacija,**  
**diplomatsko**  
**pravo, diplomatski**  
**imuniteti,**  
**zloupotreba**  
**imuniteta**

## Uvod

Iako prvi tragovi diplomacije koincidiraju s počecima civilizacije, njihovi moderni oblici vezani su uz 15. stoljeće i stvaranje prvih stalnih diplomatskih predstavništava. Razvoj diplomatskih odnosa rezultirao je potrebom zaštite diplomatskih predstavnika, prvenstveno “od vlasti države primateljice, kako bi nesmetano mogli obavljati svoje dužnosti” (Berković, 2006: 101). Slanjem poslanika u misije za vrijeme Stare Grčke i Rima raslo je uvjerenje kako “nije moguće održavati diplomatske odnose ukoliko postoji strah od uhićenja zbog stavova koje predstavljaju poslanici ili zbog stvarnog ili izmišljenog kaznenog djela koje im se stavlja na teret” (Vrđuka i Magušić, 2010: 249). S vremenom su se razvila pravila međunarodnog prava o položaju državnih predstavnika u inozemstvu, odnosno njihov položaj bio je definiran međunarodnim običajnim pravom, uz izuzetak Bečkog pravilnika o rangi diplomatskih predstavnika iz 1815. godine koji je regulirao pitanje njihovog prvenstva (Andrassy i dr. 2012: 10).

Kroz diplomatsku praksu identificiran je niz običajnih međunarodnih pravila o diplomatskim privilegijama i imunitetima, koji je kodificiran Konvencijom o povlasticama i imunitetima Ujedinjenih naroda iz 1946. godine (MVEP, 2017a), Konvencijom o privilegijama i imunitetima specijaliziranih ustanova Ujedinjenih naroda iz 1947. godine (MVEP, 2017b), Bečkom konvencijom o diplomatskim odnosima iz 1961. godine<sup>1</sup> (MVEP, 2017c), Bečkom konvencijom o konzularnim odnosima iz 1967. godine (MVEP, 2017d), Konvencijom o specijalnim misijama iz 1969. godine<sup>2</sup> i Bečkom konvencijom o predavljanju država u njihovim odnosima s međunarodnim organizacijama univerzalnog karaktera iz 1975. godine.<sup>3</sup>

U ovom radu analiziraju se pravila diplomatskih odnosa ugrađena u Bečku konvenciju o diplomatskim odnosima, koja predstavlja “kombinaciju kodifikacije i progresivnog razvoja međunarodnog prava s obzirom da uključuje jasno uspostavljena pravila, ali i ispunjava praznine u slučajevima u kojima međunarodna praksa nije ponudila rješenja. Bečka konvencija istovremeno regulira ponašanje države primateljice te nameće dužnosti diplomatskim predstavnicima da poštuju njene zakone i pravila” (Farhangi, 1986: 1517). Iz odredbi Konvencije proizlaze brojna rješenja ključna za djelovanje diplomatskih predstavnika i predstavništava, koja su se i državama koje joj nisu pristupile nametnula kao izvor pravila međunarodnog običajnog prava.

191

Dana Luša i  
Marijana Polenus  
*Zloupotreba  
diplomatskih imuniteta  
u suvremenoj  
diplomatskoj praksi:  
izazovi i moguća rješenja*

1 Konvencija je stupila na snagu 1964. godine

2 <http://digured.srce.hr/arhiva/263/33320/www.hidra.hr/hidrarad/pobirac-upload/murh/000199.pdf>

3 <http://digured.srce.hr/arhiva/263/33320/www.hidra.hr/hidrarad/pobirac-upload/murh/000201.pdf>



“Diplomatsko i konzularno pravo skup je odredaba međunarodnog prava koje se odnose na prava i dužnosti država u svezi s diplomatskim odnosima, funkcijama i privilegijama te imunitetima diplomatskih predstavništava i diplomatskog osoblja, kao i drugih članova diplomatskog predstavništva” (Berković, 1997: 15). Osnovni principi osobne nepovredivosti datiraju još od prvih civilizacija, primjerice stari indijski Manuov zakonik iz 2. tisućljeća prije Krista definirao je pravila za pripadnike određenih kasta. Principi diplomatskog imuniteta u prvim zajednicama bazirali su se na ideji slobodnog kretanja glasnika kako bi razgovarali o ratu, miru i trgovini.

Diplomatsko pravo oblikovalo se kao dio međunarodnog običajnog prava koje je razrađeno kroz praksu te poslije pretočeno u ugovorni oblik. Osiguravalo je diplomatskim predstavnicima sva prava i povlastice te izuzeće od lokalne kaznene i građanske sudbenosti. S obzirom na to da su postojala neslaganja i razlike u pravilima, države Zapada bile su zabrinute za mogućnost njihove zloupotrebe te je stoga donošenje formalnog pravnog akta bilo nužno. Primjerice, Grotius u drugoj knjizi *De Jure Belli ac Pacis* problematizira poseban odnos prema veleposlanicima ističući kako “sigurnost veleposlanika nadilazi svaku prednost koja proizlazi iz kažnjavanja”, dok Gentilli smatra kako “veleposlanika koji je naštetio suverenu treba podvrgnuti lokalnoj kaznenoj sudbenosti i izložiti da životom odgovara za zločin” (Grotius, 1964; Gentilli 2013, prema Berridge i dr., 2005: 66-67). Stoga je s ciljem reguliranja diplomatskih imuniteta i privilegija organizirana Konferencija o diplomatskim odnosima i imunitetima u ožujku i travnju 1961. godine. Bečka konvencija usvojena na konferenciji “težila je standardizaciji prakse primanja diplomatskih službenika i utemeljenja diplomatskih misija te kodifikaciji međunarodnog običajnog prava vezanog uz diplomatske imunitete” (Ross, 2011: 180). Prema Konvenciji “svrha imuniteta nije stvaranje povlaštenog položaja pojedinca, oni ne predstavljaju osobna prava zaštićenih pojedinaca, već pravo jedne države da od duge zahtijeva određeno ponašanje prema svojim diplomatskim zastupnicima” (Andrassy i dr., 2012: 21-22). To je posebno naglašeno nabrojanjem funkcija diplomatske misije,<sup>4</sup> zbog čijeg je neometanog obavljanja kodificiranje međunarodnog običajnog prava bilo neizbježno.

U radu se polazi od teze kako je unatoč postojanju međunarodnopravnog akta, Bečke konvencije o diplomatskim odnosima, došlo do brojnih zloupotreba diplomatskih imuniteta u diplomatskoj praksi. Evidentan je veliki broj primjera lakše zloupotrebe, poput neplačanja kazni za nepropisno parkiranje, vožnje automobila prevelikom brzinom ili pod utjecajem alkohola, krađa, prijevera i slično. S druge strane, zabilježene su i ozbiljne zloupotrebe koje dovode u pitanje pr-

4 Bečka konvencija, članak 3. (MVEP, 2017c)

vobitnu svrhu diplomatskih imuniteta, kojima se time daje negativan predznak te otežava djelovanje diplomata u državama primateljicama. Iako najpoznatiji primjeri zloupotrebe diplomatskih imuniteta datiraju iz zadnja tri desetljeća 20. stoljeća, izazovi suvremenih međunarodnih odnosa te pokušaji primjena novih metoda i tehnika u svrhu njihovog suzbijanja ukazuju na aktualnost problema.

Detaljnijom analizom uzroka i posljedica zloupotrebe diplomatskih imuniteta nameće se zaključak kako diplomatsko pravo omogućava pojedincima izbjegavanje odgovornosti, primjerice diplomatskim predstavnicima izbjegavanje procesuiranja zbog kršenja zakona države primateljice (više u: Morris, 2007: 601). U većini slučajeva države primateljice toleriraju zloupotrebe imuniteta pozivanjem na učinkovito obavljanje diplomatskih dužnosti. Posebno su sporne odredbe iz članka 31. Bečke konvencije koje se odnose na imunitet diplomatskih predstavnika od građanske, upravne i kaznene sudbenosti države primateljice. Naglašava se kako diplomati ne bi trebali biti subjektima spomenutih sudbenosti s ciljem neometanog obavljanja svojih dužnosti (MVEP, 2017c), što je u određenim slučajevima kontradiktorno interesima države primateljice za održavanjem pravnog poretka (više u: Kolo, 2016: 3).

Nadalje, u odnosu na brojne dužnosti države primateljice, u člancima 41. i 42. Bečke konvencije definirane su i obveze diplomata država šiljateljice, koje predstavljaju svojevrsan odgovor na apsolutni imunitet, koji je godinama jamčen diplomatskim predstavnicima. Implicira se poštivanje zakona i propisa države primateljice bez štete po imunitete i privilegije (MVEP, 2017c), ali i bez konkretnih mehanizama za implementaciju takve odredbe. Državama su na raspolaganju ograničene mjere postupanja protiv diplomata koji zloupotrebljavaju imunitete i privilegije. Čak i u slučajevima kada država šiljateljica opozove diplomatske predstavnike, ne postoje definirane i razrađene mjere koje se mogu protiv njih poduzeti (više u: Kolo, 2016: 40).

Imajući u vidu polazne teze, u radu se analizira Bečka konvencija kao pravni okvir diplomatskih imuniteta. Propituje se u kojim slučajevima bi se diplomatima trebao priznavati imunitet od jurisdikcije države primateljice, do koje mjere odredbe Bečke konvencije onemogućavaju zloupotrebu diplomatskih imuniteta te na koji način obveze diplomata istaknute Bečkom konvencijom zadovoljavaju potrebe suvremene diplomatske prakse? (Duquet i Wouters, 2015: 4). Ukoliko se ne bi reinterpretirala postojeća te dodavala nova tumačenja, Konvencija ne bi izdržala test vremena, što bi u konačnici rezultiralo značajnijim porastom zloupotreba diplomatskih imuniteta. Stoga se u radu, među ostalim, razmatraju moguća rješenja s ciljem sprečavanja daljnje zloupotrebe te prilagodbe Bečke konvencije suvremenim diplomatskim odnosima.

## Definicija i razvoj diplomatskih imuniteta kroz povijest

“Diplomatski imuniteti i privilegije podrazumijevaju povlastice i izuzeća koje pozitivno međunarodno pravo priznaje i jamči diplomatskom predstavništvu države šiljateljice, odnosno članovima njegovog osoblja<sup>5</sup> te članovima njihovih obitelji, radi osiguranja djelotvornog obavljanja funkcija” (Berković, 2006: 101). Vrđuka i Magušić (2010: 251) razlikuju apsolutni i relativni imunitet, koji se odnosi na oslobođenje od kaznene odgovornosti samo u obavljanju službene dužnosti. “Osoba koja uživa apsolutni imunitet je nepovrediva, što znači kako će se s njom postupati s dužnim poštovanjem i poduzeti sve mjere osiguranja i zaštite radi sprječavanja svakog napada na njenu slobodu i dostojanstvo”. Nick (1997: 45) pod diplomatskim imunitetom podrazumijeva generički termin kojim se naziva “skup izuzeća od vlasti teritorijalne države, priznatih međunarodnim pravom diplomatskim misijama i diplomatskom osoblju te članovima njihovih užih obitelji”. Diplomatski imuniteti odnose se na izuzeća diplomatskog predstavništva, osobe diplomatskog predstavnika, njen stan, imovinu, službena vozila i prepisku, dok privilegiji predstavljaju povlastice (primjerice oslobođenje od poreza i pristojbi), koje doprinose obavljanju službenih dužnosti (Berković, 2006: 101).

Värk (2003: 113) ističe kako diplomatski imunitet nije imunitet od pravne odgovornosti, već od tužbe. To ujedno znači da diplomatski predstavnici nisu iznad zakona, već da su dužni poštivati zakone i pravila države primateljice. Ako ih prekrše i dalje su odgovorni, samo što ne mogu biti tuženi u državi primateljici. Dakle, diplomatski imunitet “predstavlja samo oblik proceduralne prepreke” (Ibid.).

Kako su poslanici oduvijek bili birani s ciljem prenošenja poruka i izvještavanja, države su im nastojale osigurati zaštitu. Kao posljedica imuniteta suverena, nezavisnosti i jednakosti država, razvijali su se i posebni imuniteti te privilegije diplomatskih predstavnika. Bilo je potrebno naći način za prenošenje poruka između susjednih sukobljenih strana. Posebno je to bilo važno za vrijeme rata s ciljem postizanja mira, kako bi se tretiralo ranjene i pokopalo mrtve (Nicolson, 1950: 27). Bilo je očito da bi takvi pregovori bili znatno otežani ukoliko bi poslanici bili napadnuti i ubijeni prije nego što bi dostavili poruku. Zbog toga je uspostavljena običajna praksa kako bi se garantiralo takve pregovore i davalo privilegije poslanicima. S vremenom, kako su se mijenjale funkcije diplomatskih poslanika, tako se mijenjala i pravna osnova njihovog imuniteta (Elgavish, 2000: 73).

Najraniji trag organiziranog diplomatskog imuniteta datira iz antike, kada je bio zasnovan na običajima reciprociteta. Kako su glas-

5 Članovi diplomatskog predstavništva, kao i šef diplomatskog predstavništva, koji imaju diplomatski status nazivaju se članovima diplomatskog osoblja diplomatskog predstavništva, odnosno diplomatsko osoblje.

nici i poslanici često bili izloženi napadima, države šiljateljice i primateljice nastojale su osigurati njihovu sigurnost. Zaštita poslanika se ostvarivala na nekoliko načina, primjerice slanjem poruka državi primateljici tražeći da pazi na poslanika kako nitko ne bi ugrozio njegovu misiju. Zauzvrat bi država šiljateljica jamčila određene povlastice državi primateljici. Nadalje, potpisivali su se sporazumi da će u slučaju zadržavanja ili ubojstva poslanika doći do ukidanja postignutih dogovora i ozbiljnih posljedica za državu primateljicu. Neke države pružale su uslugu pratnje kao oblik zaštite (Ibid.: 81).

Najranija dokumentacija koja analizira odnos prema stranim poslanicima i njihovom imunitetu potječe s Bliskog istoka. U drevnoj Indiji poslanicima su bili jamčeni određeni imuniteti i privilegije te su smatrani svetima. U Staroj Grčkoj samo su heraldi (kerykes), kao izaslanici bogova, bili u potpunosti nepovredivi, što predstavlja osnovu današnjeg koncepta diplomatskog prava, dok su izaslanici mogli biti kažnjavani za "zločine" koje su počinili. Ukoliko su bili uspješni u pregovorima, nagrađivani su vijencem divlje masline i besplatnim obrokom, a svoje su izvješće s putovanja predstavljali javnosti (Bederma, 2004: 97). Svatko tko je ozlijedio heralda ili se miješao u njegove poslove bio je oštro kažnjen. Za Grčku se vežu i najraniji oblici diplomatskih imuniteta, koji su uključivali nepovredivost izaslanika, pravo na azil, primirje za pokapanje mrtvih te suspenziju nasilja za vrijeme trajanja Olimpijskih igara i događaja od religijske važnosti. Međutim, pravila kojima su se određivali diplomatski imuniteti nisu se previše razvila s obzirom na nepovjerenje koje je vladalo među grčkim gradovima državama i općenitu sumnjičavost prema diplomatima. Doprinos Rimljana međunarodnim odnosima manji je od onog Grka zbog želje za dominacijom. Stoga se može zaključiti kako su oni organizacijski unaprijedili grčku praksu, a diplomatski imuniteti su postali zastupljeniji (Ibid.: 104). Za vrijeme Republike razvili su pravila oko prijema poslanika, a imunitet je garantiran i njihovoj pratnji. Stvaranje Carstva ojačalo je ulogu poslanika, koji su polagali račune caru, a međunarodni odnosi temeljili su se na sili. Za vrijeme Bizanta umjesto sile, diplomacija je posala dominantan način ostvarivanja interesa u međunarodnim odnosima. Rimsko pravo, barbarski kodeksi i kanoni crkve priznavali su značaj diplomatskog imuniteta. Diplomacija Bizanta utjecala je na europsku diplomaciju posebno po pitanju protokola i ceremonijala. Primjerice, poslanici su srdačno dočekivani i ispraćani, pokazivala se raskoš Carstva kako bi se prikrilo njegovu vojnu slabost, poslanici su bili nepovredivi, kao i njihova pratnja te imovina. Nisu bili odgovorni za nikakve zločine koje su počinili prije, već samo za vrijeme trajanja misije (više u: Goossens, 2011: 14-19).

U 13. i 14. stoljeću, s jačanjem suverenih država, jačala je i diplomatska aktivnost. Primjerice, talijanski gradovi države počeli su uspostavljati stalna poslanstva u drugim dijelovima Europe. Tijekom

## 195

Dana Luša i  
Marijana Polenus  
*Zloupotreba  
diplomatskih imuniteta  
u suvremenoj  
diplomatskoj praksi:  
izazovi i moguća rješenja*

16. i 17. stoljeća dolazi do snažnijeg razvoja imuniteta i privilegija poslanika koji su se vezali uz teoriju osobne reprezentativnosti, funkcionalnu teoriju i teoriju eksteritorijalnosti. Već do 18. stoljeća europske države su značajno razvile međunarodno običajno pravo vezano uz privilegije i imunitete diplomatskih predstavnika (Ross, 2011: 180). Zatim je na Bečkom kongresu 1815. godine inicirana ideja stvaranja novog regulatornog sistema koji će odrediti klasifikaciju diplomatskih agenata (O'Brien, 2001: 297). Usvojeni Bečki pravilnik o rangu diplomatskih predstavnika uređivao je pitanje prvenstva između raznih diplomatskih predstavnika.

Sljedeći pokušaj kodifikacije pravila diplomatskih imuniteta nastupio je 1895. godine s nacrtom konvencije Instituta za međunarodno pravo, koji je predviđao da diplomati uživaju eksteritorijalnost, ukinutu 1929. godine. Zatim je 1927. godine Komitet eksperata za progresivnu kodifikaciju međunarodnog prava Lige naroda donio izvještaj koji je analizirao običajno pravo diplomatskih privilegija i imuniteta. Na zasjedanju Panameričke unije u Havani 1928. godine predstavljen je prijelazni instrument do nove sveobuhvatne kodifikacije. U preambuli Havanske konvencije (Havana Convention on Diplomatic Officers), usvojene na šestoj konferenciji američkih država 1928., istaknuto je kako diplomati ne bi trebali zahtijevati imunitete koji nisu ključni za obavljanje njihovih službenih funkcija (funkcionalna teorija) (Gberidge.dilomacy.edu, 2017). Konvencija je među državama strankama vrijedila kao partikularno pravo (Andrassy i dr., 2012: 10) i trebala je služiti kao svojevrsni standard, dok bi države posebnim ustupcima mogle proširiti određene privilegije. Drugi važan dokument je Harvardska konvencija iz 1932. godine (Draft Convention on Diplomatic Privileges and Immunities) kao uzorak prema kojem je donesena Bečka konvencija iz 1961. godine. Među ostalim, predstavljala je prvi pokušaj određivanja jasne razlike između službenih i neslužbenih djelovanja, negativnih i pozitivnih dužnosti države primateljice vezanih uz zaštitu diplomatskog predstavnništva, te "priznanje doktrine univerzalne slobode diplomatskog komuniciranja" (Denza u: Grant i Baker, 2007: 167; Grant i Baker, 2007: 445-451).

### **Kodifikacija međunarodnoga običajnog prava**

Nakon usvajanja Rezolucije 685 Opće skupštine Ujedinjenih naroda 1957. godine Međunarodna pravna komisija dobila je zadatak izrade nacрта konvencije o diplomatskim odnosima. Opća skupština je kodifikaciju običajnog međunarodnog prava smatrala nužnim preduvjetom poboljšanja odnosa među državama. Na devetoj sjednici Komisija je započela izradu nacрта dokumenta, koji je nakon toga dopunjen i distribuiran članicama UN-a kako bi ga komentirale. Za vrijeme de-

sete sjednice dovršen je novi nacrt i poslan Općoj skupštini, koja je sazvala međunarodnu konferenciju da razmotri pitanje diplomatskih odnosa i imuniteta (Nelson, 1988: 496-497). Od 2. ožujka do 14. travnja 1961. godine izaslanici osamdeset i jedne države i predstavnici pojedinih međunarodnih organizacija okupili su se na Konferenciji Ujedinjenih naroda o diplomatskim odnosima i imunitetima “kako bi stvorili međunarodni konsenzus oko imuniteta i privilegija diplomata” (Castro, 2014: 357). Bečka konvencija predstavljala je reakciju na apsolutni imunitet koji je bio jamčen diplomatima kroz godine. Priznajući funkcionalnu teoriju kao dominantnu, fokus se pomaknuo od osobe diplomata na njegovu funkciju u diplomatskom predstavništvu.

“Bečka konvencija o diplomatskim odnosima postojeće je međunarodno opće običajno pravo pretočila u ugovorni pisani oblik te zajedno s Bečkom konvencijom o konzularnim odnosima iz 1963. godine smanjila mogućnost kontradiktornih tumačenja građe i unijela više sigurnosti u međudržavne diplomatske odnose” (Berković, 2006: 56). “Osim kodifikacije postojećih pravila općeg običajnog prava Bečka je konvencija obavila i legislaciju u smislu uvođenja novih međunarodnopravnih odredaba u dijelu koji se odnosi na tijela međunarodnih odnosa” (Ibid.: 57). Određena pitanja riješila je legislacijom međunarodnog prava, odnosno ponudila je mogućnosti koje dotadašnje međunarodno opće običajno pravo nije sadržavalo, čime su “legislacijska rješenja Bečke konvencije i sama postala dio međunarodnog običajnog prava” (Ibid.: 58). U svezi pitanja koja nisu određena Konvencijom, koja ima 53 članka i uređuje većinu aspekata diplomatskog imuniteta, slijede se pravila međunarodnog običajnog prava.

197

Dana Luša i  
Marijana Polenus  
*Zloupotreba  
diplomatskih imuniteta  
u suvremenoj  
diplomatskoj praksi:  
izazovi i moguća rješenja*

### Teorijski okvir diplomatskih imuniteta

Diplomatski imunitet proizlazi iz povijesnih običaja koji su do određene mjere kodificirani. Utemeljen je na tri teorije iz sredine 16. stoljeća – teoriji osobne reprezentacije, eksteritorijalnosti i funkcionalne nužnosti. Prva je teorija prema kojoj diplomat nastupa u ime suverene države i utjelovljuje njenog vladara, tj. predstavlja produženu ruku vladara. Time se potiče tumačenje da diplomat treba uživati imunitet s obzirom da predstavlja šefa države i da sva njegova djela dok obavlja službenu dužnost trebaju zaštitu (Ling, 1976: 94). Međutim, ta logika ne vrijedi kod imuniteta koji se daju članovima obitelji, administrativnom i tehničkom te poslušnom osoblju. Također, time se ne objašnjava zašto bi diplomat trebao biti imun na djela koja počinj izvan svoje službene dužnosti. Svaka od tri teorije igrala je značajnu ulogu kroz povijest, dok je u moderno vrijeme teorija reprezentativnosti manje prikladna s obzirom da je većinom bazirana na monarhijama, a ne na suverenim državama. Bonello (2014: 11) je detektirala tri nedostatka

teorije: “nemoguće je pomiriti karakter osobnog predstavnika suverena države šiljateljice sa supremacijom suverena države primateljice, s jačanjem modernog sistema država teorija reprezentativnosti gubi na važnosti i ne pruža teorijsku bazu za iznimke koje uživaju diplomati kod privatnog djelovanja”.

Druge teorija je teorija eksteritorijalnosti prema kojoj je diplomat pravno na tlu svoje države bez obzira što se nalazi u inozemstvu te se njegova osoba, ured i stan trebaju tretirati kao da su na teritoriju države šiljateljice. Danas je ta teorija odbačena, osim u nekim državama Latinske Amerike, s obzirom da je implicirala nelimitirane privilegije i imunitete. Iz nje proizlaze dva principa – prvi je princip rezidencijalnosti, prema kojem diplomat ne boravi u državi primateljici, već u šiljateljici, zbog čega ne može biti podložan zakonu države primateljice. Prema drugom tumačenju lokalni autoriteti države primateljice smatraju kako su diplomatske zgrade strani teritorij (Ling, 1976: 93). Ovakav način interpretacije je do sredine 18. stoljeća postao neprikladan s obzirom da su ga zloupotrebljavali lokalni kriminalci sklanjajući se u diplomatske misije kako bi izbjegli gonjenje.

Treća, i danas općeprihvaćena, je teorija funkcionalne nužnosti, koja podrazumijeva da su imuniteti nužni za normalno i nesmetano obavljanje diplomatskih funkcija (Ross, 2011: 178-178). Teorija funkcionalne nužnosti dobila je na važnosti sa širenjem trajnih poslanstava i djelokruga njihovih aktivnosti. Bečka konvencija priznaje i spaja teoriju reprezentacije i funkcionalnu teoriju. U članku 3., stavak 1, ističe se predstavljanje države kao jedan od ciljeva diplomatske misije, dok se u uvodu, u stavku 4., naglašava kako cilj privilegija i imuniteta nije stvaranje povlaštenog položaja pojedinca, već osiguranje djelotvornog obavljanja funkcija diplomatskih predstavništava (MVEP, 2017c). Dakle, kao temelj povlastica uzima se “dostojanstvo države koju diplomatski predstavnik zastupa i potreba da mu se osigura neovisnost u djelovanju bez koje ne bi mogao obavljati svoj posao” (Andrassy i dr., 2012: 21).

Bečka konvencija potpuno je uredila pitanje imuniteta i povlastica diplomatskih predstavnika: šefa misije, diplomatskog osoblja i svih ostalih. Kako bi se znalo tko ima povlastice i imunitete te u kojoj mjeri, Konvencija je uvela popis takvih osoba, tj. nužno obavještanje (*notificiranje*) diplomatskom *notom*<sup>6</sup>. Stoga, prema Konvenciji, država mora obavijestiti (*notificirati*) ministarstvo vanjskih poslova države primateljice o svakom imenovanju, dolasku i odlasku članova misije, članova obitelji nekog člana misije, privatne posluge ili zapošljavanju i otpuštanju (MVEP, 2017c). “Povlastice i imuniteti traju sve dok tra-

6 Diplomatska nota je “najformalniji oblik diplomatske korespondencije, zove se i verbalna nota. Notu upućuje ministarstvo vanjskih poslova jedne države ministarstvu vanjskih poslova druge države ili misiji druge države...” (Nick, 1999: 146).



je službena dužnost diplomatskog predstavnika u državi primateljici. Imenovanjem, odnosno stupanjem na teritorij države u kojoj diplomat treba izvršavati svoju dužnost, počinju vrijediti i imuniteti i povlastice” (Andrassy i dr., 2012: 23).

Prema Bečkoj konvenciji (članak 3) uloga diplomata uključuje predstavljanje države šiljateljice, zaštitu države šiljateljice i njenih državljana, sakupljanje informacija i unapređenje prijateljskih odnosa. Upravo diplomatski imuniteti dozvoljavaju diplomatima slobodu mišljenja i izražavanja stavova u državi primateljici bez straha od progona (MVEP, 2017c).

### **Imuniteti koji se odnose na rad diplomatske misije**

S obzirom na to da su diplomatski imuniteti neophodni za normalno funkcioniranje diplomatske misije, može se zaključiti kako je osnovna dužnost države primateljice diplomatskom osoblju osigurati prostor u kojem će djelovati, te njegovu nepovredivost. Ona isto tako mora voditi računa da ne dođe do bilo kakvog oštećenja diplomatskih prostorija ili nasilnog ulaska u iste. U diplomatske prostorije smije se ući samo uz pristanak šefa misije.<sup>7</sup> Ipak, kao što je već navedeno, diplomatske prostorije danas se više ne smatraju “državom u državi” pa se tako ni ne priznaje pravo diplomatskog azila, osim u nekim državama Latinske Amerike (Andrassy i dr., 2012: 24-25). U vrijeme kada se uvelike prihvaćalo načelo ekteritorijalnosti, znali su se dogoditi slučajevi u kojima bi državljani države šiljateljice u njihovom diplomatskom predstavništvu u državi primateljici tražili da ih se “sakrije” i zaštititi. To se događalo u raznim situacijama, primjerice ukoliko bi bili proglašeni političkim neprijateljima i slično. Takve radnje više nisu dopuštene.

U članku 22., stavku 3., definirana je nepovredivost prostorija predstavništva, namještaja i druge imovine koja se u tim prostorijama nalazi, kao i prijevoznih sredstva predstavništva (MVEP, 2017c). Ne samo da država primateljica treba poštivati nepovredivost diplomatskog predstavništva, već ga treba i zaštititi u smislu upada i narušavanja mira te digniteta. Ukoliko to ne učini država primateljica može biti odgovorna za plaćanje reparacija zemlji šiljateljici. Dužnost poduzimanja svih prikladnih mjera da se zaštititi nepovredivost nije apsolutna – ono što je prikladno ovisi o stupnju prijete misiji (Denza u: Grant i Barker, 2007: 163) i procjenjuje se od slučaja do slučaja. Ukoliko dođe do velike prijete, a država primateljica ne ponudi zadovoljavajuću zaštitu, tada država šiljateljica ima pravo povući svoje diplomate

199

Dana Luša i  
Marijana Polenus  
*Zloupotreba  
diplomatskih imuniteta  
u suvremenoj  
diplomatskoj praksi:  
izazovi i moguća rješenja*

7 Uz to, diplomatske prostorije ne mogu biti podvrgnute pretrazi, rekviziciji, zaplijeni ili ovrsi (Berković, 2006,103).

bez prekidanja diplomatskih odnosa ili čak sama pojačati sigurnost. Postojanje nepovredivosti prostorija diplomatskog predstavništva dovelo je do koncepta diplomatskog azila i daljnjih kontroverzi (više u: Andrassy i dr., 2012: 25). Činjenica da diplomatski azil nije uvršten u Bečku konvenciju i da nije univerzalno priznat kao pravni koncept dodatno komplicira njegovu primjenu te je stoga reguliran običajnim pravom ili posebnim ugovorima između države šiljateljice i države primateljice u skladu s člankom 41. Bečke konvencije (MVEP, 2017c).

U članku 39., stavku 1. i 2., definirano je razdoblje u kojem diplomat uživa imunitete. Prema Bonello (2014: 25) postoje dvije vrste imuniteta – imunitet *ratione personae* i imunitet *ratione materiae*. “Prvi štiti diplomatskog predstavnika od postupaka koje radi kao privatna osoba, a drugi kao službena. Imunitet *ratione personae* i zaštita koju nudi nisu primjenjivi neograničeno, već prema članku 39. postoji period u kojem diplomat uživa takav imunitet” (Ibid.). Posebno je važan imunitet *ratione materiae* kod završetka funkcije diplomatskog predstavnika s obzirom da njegovi privilegiji i imuniteti redovno prestaju u trenutku “kada napusti zemlju ili po isteku razumnog roka koji joj je u tu svrhu odobren”. Međutim, imunitet vrijedi i dalje u odnosu na djela “koja je ta osoba vršila u obavljanju svojih funkcija kao član diplomatskog predstavništva”. Dakle u trenutku kada mu prestaje funkcija diplomatski predstavnik više nema imunitete *ratione personae*, već samo *ratione materiae* (Ibid.).

Uz nepovredivost diplomatskih prostorija, nepovredivi su arhiv i dokumenti diplomatskog predstavništva. To vrijedi i u slučaju prestanka diplomatske misije ili u slučaju ratnog stanja (Berković, 2006: 104). Bečka konvencija člankom 27. određuje slobodu komuniciranja kao diplomatski imunitet. Prema spomenutom članku, država primateljica dopušta, ali i štiti svu službenu diplomatsku komunikaciju. Diplomatsko predstavništvo pri tome može upotrijebiti sva prigodna sredstva (diplomatsku poštu, kodirane poruke) (MVEP, 2017c). Kod diplomatske pošte, razlikujemo *diplomatsku valizu*<sup>8</sup> te *kurirsku poštu* koja se šalje uz pratnju *diplomatskog kurira* (diplomatski teklić). Bečka konvencija promijenila je status diplomatske valize koji je priznavalo međunarodno običajno pravo. Naime, u Konvenciji (članak 27.) se ne predviđa djelovanje u slučaju sumnjive pošiljke, dok je postojeća praksa dopuštala zemlji primateljici da je zaustavi, vrati ili je pregleda u prisustvu predstavnika zemlje šiljateljice (MVEP, 2017c). Dva prijedloga koja su predlagala propitivanje sadržaja valize odbijena su prilikom izrade nacрта Konvencije.

8 Pošta, pošiljke i kurirska prtljaga diplomatskog predstavnika koji nisu u pratnji diplomatskog kurira (Berković, 2006: 105).

## Imuniteti koji se odnose na članove diplomatske misije

“Svi članovi diplomatskog predstavništva uživaju određena izuzeća i povlastice. Njihov je cilj uspješno obavljanje dužnosti predstavnika svojih država. Shodno tome, sva izuzeća i povlastice su im dodijeljene od strane države primateljice i sami ih se ne mogu odreći. Može im ih oduzeti vlada koja ih je dodijelila, pa i protiv volje osobe koja ih uživa” (Berković, 2006:106-107).

Prema članku 29. Bečke konvencije, osoba diplomatskog predstavnika je nepovrediva. Država primateljica prema njoj se treba odnositi s poštovanjem te spriječiti bilo kakvu povredu njene slobode i dostojanstva. Nepovredivost se također odnosi na sve što je vezano uz funkciju diplomatskog predstavnika, pa tako i na njegov stan, imovinu, spise i dopisivanje (MVEP, 2017c). Ukoliko je riječ o diplomatskom predstavniku koji ima državljanstvo države primateljice ili stalno boravište, uživa imunitet samo u obavljanju službenih dužnosti (članak 38.)

Svaki diplomatski predstavnik uživa imunitet od kaznene sudbenosti prema kojemu ne može biti kažnjeno progonjen, niti mu može biti suđeno. Tako primjerice i kod djela usmjerenog protiv države primateljice, ona ne može učiniti ništa više nego spriječiti ga i obratiti se državi šiljateljici.<sup>9</sup> Također, diplomatski predstavnik uživa građansku, kao i upravu sudbenost. Izuzetak (članak 36.) od tih imuniteta postoji ako se radi o stvarnopravnoj tužbi, koja se odnosi na privatne nekretnine predstavnika u državi primateljici; kod nasljedno pravnih predmeta u kojima je diplomatski predstavnik izvršitelj oporuke ili pak kod tužbe koja se odnosi na profesionalnu i trgovačku djelatnost koju diplomatski predstavnik obavlja van službenih funkcija. Uz navedena izuzeća, diplomatski predstavnik nije dužan svjedočiti (MVEP, 2017 c). Imunitet od kaznene, upravne i građanske sudbenosti uživaju, dakle, diplomatski predstavnici i članovi njegove obitelji koji žive u istom domaćinstvu te administrativno i tehničko osoblje i članovi njihovih obitelji, ukoliko nemaju državljanstvo države primateljice i nemaju u njoj svoje stalno boravište. Poslužno osoblje diplomatskog predstavnika bez državljanstva države primateljice ili stalnog boravišta u njoj uživa samo imunitet za djela izvršena tijekom obavljanja funkcija. Privatna posluđa članova diplomatskog predstavništva, ukoliko se ne radi o državljanima države primateljice ili onima koji u njoj imaju stalno boravište, uživa privilegije i imunitete prema odluci države primateljice (članak 37.) (Ibid.). Svi navedeni imuniteti ne impliciraju da diplomatski predstavnik i ostali članovi misije ne moraju poštovati zakone države primateljice. U slučaju zloupotrebe imuniteta i kršenja zakona, država primateljica može se obratiti (čak i tražiti određene

### 201

Dana Luša i  
Marijana Polenus  
*Zloupotreba  
diplomatskih imuniteta  
u suvremenoj  
diplomatskoj praksi:  
izazovi i moguća rješenja*

9 U nekim slučajevima država šiljateljica može se odreći diplomatskih imuniteta (izrijekom) pa se diplomatskom predstavniku može suditi i u državi primateljici (Andrassy i dr., 2012, 31).

mjere) državi šiljateljici koja dalje preuzima slučaj (Berković, 2006: 112).

U članku 37., stavak 2., navedeno je kako “članovi administrativnog i tehničkog osoblja predstavništva, kao i članovi njihovih obitelji koji žive u njihovom domaćinstvu, uživaju, ukoliko nisu državljani države primateljice ili u njoj nemaju stalno boravište”, privilegije i imunitete navedene u člancima od 29. do 35., osim što se “imunitet od građanske i upravne sudbenosti države primateljice, a koji je naveden u stavku 1. članka 31. ne primjenjuje na djela izvršena izvan obavljanja njihovih funkcija”. Iz navedenog proizlazi da administrativno i tehničko osoblje uživa imunitet od sudbenosti u odnosu na djela koja su obavljali u svojoj službenoj dužnosti, ali ne i privatno (MVEP, 2017c).

Članak 37., stavak 1., predviđa kako članovi poslužnog osoblja predstavništva uživaju imunitet za djela izvršena u obavljanju funkcija, samo ako nisu državljani države primateljice (MVEP, 2017c). U svemu ostalom te osobe uživaju privilegije i imunitete u mjeri u kojoj to dopušta država primateljica. Primjerice, u slučaju *Minstere Public and Republic of Mali v Keita* “sud je presudio da vozač nije uživao imunitet u trenutku ubojstva veleposlanika Malija jer je do toga došlo za vrijeme osobne razmirice između vozača i veleposlanika, a ne za vrijeme njegovih službenih dužnosti. Istovremeno, vožnja pod utjecajem alkohola podložna je imunitetu jer je vezana uz ispunjavanje službene dužnosti”. Dakle članak 37. samo postavlja minimalne standarde kojih se države moraju pridržavati, dok bilateralni sporazumi mogu odobriti veće imunitete (Bonello, 2014: 18- 19).

Osim privilegija i imuniteta, Bečka konvencija u članku 41. predviđa i obveze diplomata. Primjerice, ističe se kako su sve osobe koje uživaju imunitete i privilegije dužne poštovati zakone i propise države primateljice (MVEP, 2017c). Time se nastoji balansirati između prava države šiljateljice i obveza države primateljice. Poštivanje lokalnih zakona najavljuje se u brojnim drugim odredbama Bečke konvencije. U članku 26. ističe se da je uz određene rezerve država primateljica obvezna svim članovima diplomatskog predstavništva osigurati slobodu kretanja i putovanja na njenom teritoriju (MVEP, 2017c). Zabranjena područja se mogu odnositi, primjerice, na vojne zone ( Duquet i Wouters, 2015: 7). Potom članak 36. ističe kako će država primateljica dopustiti unošenje i izuzeće od svih carina, pristojbi i davanja predmeta namijenjenih osobnoj upotrebi diplomatskog predstavnika, kao i onih namijenjenih službenoj upotrebi predstavništva (MVEP, 2017c). Međutim, država primateljica može uvesti kvote koje se prvenstveno odnose na alkoholna pića, cigarete ili gorivo. Druga obveza definirana u članku 41., stavak 1., ističe kako su sve osobe koje uživaju imunitete i privilegije dužne suzdržati se od miješanja u unutarnje poslove te države (Ibid.). Prema članku 42. “diplomatski predstavnik ne smije obavljati u državi primateljici profesionalnu ili trgovinsku djelatnost

u svrhu stjecanja osobne zarade". U ovom slučaju često se vodi rasprava o tome je li određena aktivnost profesionalna ili komercijalna. Tu je, zatim, i obveza prema članku 41., stavak 2., da se "svi službeni poslovi s državom primateljicom, koji su povjereni predstavništvu države šiljateljice, moraju obavljati s ministarstvom vanjskih poslova države primateljice ili s nekim drugim ministarstvom" (Ibid). Međutim, tri su razvoja utjecala na manje rigidnu interpretaciju članka 41. – viša razina specijalizacije misija, decentralizacija procesa u državi primateljici i veća isprepletenost diplomatskih i konzularnih zadataka (Duquet i Wouters, 2015: 14 -15).

### **Primjeri zlopotrebe diplomatskih imuniteta u diplomatskoj praksi**

"Globalizacijom i širenjem mreže diplomatskih predstavništava zabilježeno je i povećanje zlopotreba diplomatskih imuniteta i povlastica" (Berridge, 2007: 23). K tome, međunarodna putovanja su dostupnija i vremenski kraća, čime su i češća kretanja povlaštenih osoba. Diplomatski imuniteti i povlastice nužni su za neometano obavljanje diplomatskih funkcija, no svjedočimo mnogim slučajevima njihove zlopotrebe.

Primjeri zlopotrebe sežu od onih minimalnih, ili ne tako opasnih, primjerice, korištenja diplomatske pošte radi prijenosa dobara koji nisu nužno u svrhu diplomatske službe, prenošenja hrane ili odjeće koja nije dostupna u određenoj državi ili nakita radi preprodaje, do najtežih zločina. Nerijetko se događa da vozači diplomatskih vozila ne plate kazne za parkiranje ili prekrše ograničenje brzine. Slučajevi nepropisnog parkiranja diplomatskih vozila i neplaćanja parkiranja učestali su u New Yorku. Prema nekim procjenama, diplomati pri Ujedinjenim narodima dosegli su broj kazni čiji bi sveukupan iznos bio oko 16 milijuna dolara (Kedmey, 2014). Mohammed al-Madadi, katarski diplomat, na letu iz Washingtona u Denver 2010. godine odlučio je zapaliti cigaretu. Otišao je u toalet te isključio alarm. Nakon što je stjuardesa primijetila dim, Al-Madadi je odbio surađivati i našalio se kako se radi o terorističkom napadu. Nije snosio posljedice jer je imao diplomatski imunitet, no vlada Katara odlučila ga je opozvati (Meikle, 2010). Također, događali su se slučajevi neplaćanja računa, pristojbi ili čak najma stanova. Iako se subjekti zlopotrebe brane svojim diplomatskim imunitetom, u slučajevima kada se radi o privatnim poslovima, primjerice najmu stana, takva opravdanja ne vrijede.

Slučajeva zlopotrebe poput ovih je mnogo, međutim većinom nisu prijatna nacionalnoj sigurnosti neke zemlje, niti pridonose nekom značajnijem povećanju kriminalnih aktivnosti. Ipak, s vremenom i učestalošću mogu prerasti u veći problem. Primjerice, 1997.

**203**

Dana Luša i  
Marijana Polenus  
*Zloupotreba  
diplomatskih imuniteta  
u suvremenoj  
diplomatskoj praksi:  
izazovi i moguća rješenja*

godine veleposlanik Gruzije je pijan skrivio nesreću u Washingtonu u kojoj je bilo smrtno stradalih. "SAD su tražile od Gruzije da se skladu s člankom 32. Bečke konvencije odrekne imuniteta od sudbenosti za diplomatskog predstavnika. Gruzija je pristala i diplomat je osuđen za ubojstvo i na zatvorsku kaznu" (Morris, 2007: 608). U drugom slučaju iz 2001. ruski diplomat u Kanadi ubio je pješaka u pijanom stanju. "Kanada je tražila da se Rusija odrekne imuniteta, što je odbijeno" (Ibid.). Međutim, u skladu sa člankom 31. Bečke konvencije imunitet od sudbenosti države primateljice ne izuzima diplomatske predstavnika od sudbenosti države šiljateljice. Osuđen je u Rusiji na četiri godine (Ibid.).

Mnogi diplomati zlorabili su imunitete i privilegije koje su im dodijeljene ne poštujući zakone države primateljice. Dok je fokus zloropotreba diplomatskih imuniteta tradicionalno bio na kaznenom pravu, do njih sve više dolazi i pred obiteljskim sudovima. Primjerice, kanadski ministar vanjskih poslova naredio je djelatniku kanadskog Visokog predstavništva u Australiji da se vrati u Kanadu kada se pozvao na diplomatski imunitet kako bi izbjegao plaćanje alimentacije. Jedan od najčešćih oblika zloropotrebe diplomatskih imuniteta je nepovredivost diplomatske valize. U slučaju ubojstva policajke u Londonu iz veleposlanstva Libije, sumnjalo se da je oružje prokrijumčareno tim putem (Nelson, 1988: 494-520). Upravo zbog zaštićenog statusa u Bečkoj konvenciji, diplomatska valiza postala je idealno sredstvo međunarodnog transporta oružja. Sovjetski Savez je nastojao proširiti njene gabarite šaljući kamion od devet tona u Švicarsku (Ibid.: 508).

Česte su zloropotrebe diplomatskih imuniteta i privilegija u slučajevima podložnima kaznenom i građanskom pravu. Diplomati, njihove obitelji i diplomatsko osoblje ponekad su izbjegli suđenja za kaznena djela kao što su vožnja pod utjecajem alkohola, napad, krijumčarenje droge ili vrijednih stvari, otmica, silovanje, prisilno ropstvo, pa čak i ubojstvo. Primjerice, veleposlanik Papue Nove Gvineje u Sjedinjenim Američkim Državama, Kiatro Abisitino, vozio je automobil u pijanom stanju i naletio na četiri druga automobila pri čemu je ozlijedio dvije osobe. Iako je trebao biti kažnjen, američke vlasti izjavile su kako je suđenje nemoguće jer veleposlanik ima diplomatski imunitet (Lynton, 1987). Zabilježen je i slučaj iz 1985. godine kada je londonska policija uhitila osobu s oko dva kilograma heroína. Trag ih je naveo na adresu tadašnjeg trećeg tajnika ambasade Zambije. Policija nije znala o čijoj se adresi radi pa je počela s pretragom kuće, no nakon što se saznalo da se radi o osobi s diplomatskim imunitetom, istraga je zaustavljena. Kako je postojala velika sumnja da je tajnik uistinu upleten u prodaju droge, Foreign Office je zahtijevao ukidanje njegova imuniteta kako bi mogli nastaviti s istragom. Na kraju je zambijski predsjednik tako i postupio (McClanahan, 1989: 156).

Slučajevi krijumčarenja droge, dijamanata, ljudi (otmice) i slič-

no, očiti su primjer zloupotrebe nepovredivosti diplomatske valize, ali i osobne nepovredivosti diplomatskih predstavnika. Također, ozbiljan primjer zloupotrebe je stavljanje osobne posluge u položaj ropstva. Takvi zaposlenici su najčešće bespomoćni, bez znanja jezika, novca ili doticaja s vanjskim svijetom. Primjer je slučaj Ishe Aden Mudey, Somalijke koja je obavljala posao kućne pomoćnice prvog tajnika Veleposlanstva Somalije u SAD-u. Nakon što se javno požalila da dvije godine nije imala slobodan dan niti je primala naknadu za svoj rad, SAD su joj dodijelile azil (Walsh, 1988). Nepovredivost prostorija u mnogim slučajevima iskorištena je za prisilan rad poslužnog osoblja u diplomatskom predstavništvu.

Jedan od poznatijih primjera zloupotrebe imuniteta i privilegija pucnjava je iz Veleposlanstva Libije u Londonu iz 1986. godine kada je ubijena britanska policajka Yvonne Fletcher. Sedamdesetak prosvjednika okupilo se ispred libijskog veleposlanstva kako bi održali mirne demonstracije protiv politike libijskog revolucionarnog pukovnika Muammara Gadafija. Odjednom su se začuli pucnjevi u smjeru gomile, pri čemu je ranjena policajka i sedam civila. Britanija je zatražila dozvolu za ulazak u veleposlanstvo i provođenje istrage, no Libija je to odbila pozivajući se na nepovredivost prostorija navedenu u Bečkoj konvenciji. Još veći problem bio je što Britanci nisu znali tko se sve nalazi u zgradi jer libijska vlada nije na ispravan način notificirala članove diplomatskog predstavništva. Nažalost, policajka Fletcher preminula je od zadobivenih ozljeda, a britanska vlada odlučila je prekinuti diplomatske odnose s Libijom. Veleposlanik i ostali članovi diplomatskog predstavništva otpraćeni su u zračnu luku pod uvjetom da njihova diplomatska prtljaga neće biti pregledavana. Nakon naknadne pretrage diplomatskih prostorija, gotovo se sa sigurnošću utvrdilo da su pucnjevi upućeni iz tog smjera. Nitko nije osuđen za ubojstvo Yvonne Fletcher, no 1999. libijska vlada ipak je odlučila obešteti njenu obitelji. Iz ovog primjera vidljivo je da je britanska vlada poštovala nepovredivost diplomatskih prostorija, osobnu nepovredivost i nepovredivost diplomatske prtljage. S druge strane, libijski diplomatski službenici zloupotrijebili su te dobivene imunitete (više u: Weaver, 2015).

Država primateljica dužna je osigurati nepovredivost prostorija diplomatskog predstavništva, koju se često povezuje s konceptom diplomatskog azila, koji nije definiran u Bečkoj konvenciji. Dok se nepovredivost prostorija odnosi na zaštitu funkcioniranja diplomatske misije, diplomatski azil ne podrazumijeva takva određenja. Ujedno prema Bonello (2014: 34) "pružanjem diplomatskog azila država šiljateljica često se miješa u unutarnja pitanja države primateljice, čime se dovodi u pitanje članak 41. Bečke konvencije". U članku 41. stavak 3. spominje se kako se prostorijama predstavništva "ne smije koristiti na bilo koji način nespojiv s funkcijama predstavništva utvrđenim

## 205

Dana Luša i  
Marijana Polenus  
*Zloupotreba  
diplomatskih imuniteta  
u suvremenoj  
diplomatskoj praksi:  
izazovi i moguća rješenja*



Konvencijom ili drugim propisima općeg međunarodnog prava ili u posebnim ugovorima između države šiljateljice i države primateljice” (MVEP, 2017c). Sam koncept diplomatskog azila stoga se može zloupotrebiti kako bi netko izbjegao pravdu. Najrecentniji primjer slučaj je Juliana Assangea<sup>10</sup> za kojim je izdan europski uhiđbeni nalog na osnovi optužbi za silovanje i seksualni napad. Assange je ušao u prostorije veleposlanstva Ekvadora i postao je nedostupan za uhićenje. Ekvador tvrdi da mu je pružio zaštitu vođen utemeljenim strahovima da bi bio proganjan zbog svojih političkih stavova. Bonello (2014: 36) smatra da “s obzirom da Velika Britanija ne priznaje diplomatski azil i nije pod nikakvom međunarodnom obvezom da to učini, Assange uživa zaštitu s obzirom na nepovredivost prostorija veleposlanstva”. Danas se samo u državama Latinske Amerike daje utočište osobama koje se skrivaju od političkog progona. Takvo pravo azila temelji se na partikularnom običajnom pravu ili ugovornom pravu. Prema Havanskoj konvenciji o azilu iz 1928. (poslije dopunjenom Konvencijom o političkom azilu iz Montevidea 1933.) “zabranjeno je davati azil običnim zločincima koji se moraju predati lokalnim vlastima”. Na Konferenciji u Caracasu (1954.) prihvaćene su Konvencije o diplomatskom i teritorijalnom azilu. “Iako se pravo diplomatskog azila priznaje i prakticira u državama Latinske Amerike, dio njih se nije vezalo tim konvencijama, niti su sudjelovale u stvaranju regionalnog običaja” (Andrassy i dr., 2012: 32).

Kada se govori o zloupotrebi diplomatskog imuniteta u praksi nikako se ne smije izostaviti primjer talačke krize u Teheranu koja se dogodila 1979. godine. U ranijim slučajevima zloupotrebe riječ je o tome da su imuniteti i privilegije korišteni u svrhe koje nisu nužno usmjerene učinkovitijem obavljanju službe, a nerijetko su i protivne zakonu države primateljice. U slučaju teheranske talačke krize, povrijeđena su dva imuniteta, a to su osobna nepovredivost diplomatskog predstavnika i nepovredivost diplomatskih prostorija. U razdoblju Hladnog rata, dok su vladale tenzije između Istoka i Zapada, 1977. godine na vlast u Sjedinjenim Američkim Državama dolazi Jimmy Carter, kao nasljednik Geralda Forda. Vrlo brzo se vidjelo da je njegova politika drugačija od one njegovih prethodnika. Inzistirao je na ljudskim pravima kao najvažnijem načelu međunarodnih odnosa. To je ujedno bila i neka vrsta plana za povratak ugleda Sjedinjenih Američkih Država u svijetu nakon Vijetnamskog rata. Iako su ga neki smatrali blagim i nepoduzetnim predsjednikom, Carter je nastavio politiku usmjerenosti protiv istočnog bloka i nuklearnog naoružavanja. Još jedna ne tako povoljna činjenica bila je da je od svojih prethodnika naslijedio i dobre odnose sa iranskim šahom Mohammedom Rezom Pahlavijem (Houghton, 2004: 58). Pahlavi je bio dugogodišnji američki saveznik

10 Julian Assange, “osnivač Wikileaks, međunarodne neprofitne organizacije koja objavljuje nedostupne dokumente uz čuvanje anonimnosti svojih izvora” (Wikipedia.org, 2017a).

kojeg su u suradnji s Britancima i postavili na vlast kako bi štutio njihove interese u Perzijskom zaljevu. Međutim, 1977. godine javlja se sve veće nezadovoljstvo među Irancima i počinju masovni prosvjedi i štrajkovi u državi, a posebice u glavnom gradu Teheranu. Iako je Carter najavio politiku poštivanja ljudskih prava, u slučaju Irana toga se nije pridržavao i podupirao je šaha bez prevelikih negodovanja (Ibid.: 70-71). Iranski narod bio je bijesan i htio je svrgnuti šaha s vlasti, a monarhiju transformirati u islamsku republiku pod vodstvom Ruhollaha Homeinija. Mohamed Reza Pahlavi primoran je pod pritiskom naroda napustiti zemlju u siječnju 1979. godine, nakon čega je raspisan referendum te uspostavljena Islamska Republika Iran. U veljači 1979. godine došlo je do kratke okupacije američkog veleposlanstva, nakon čega je SAD smanjio broj osoblja, no veleposlanstvo je nastavilo s radom. Taj događaj ostao je zapamćen pod nazivom *Valentine's Day Open House* (Ibid.: 77). U međuvremenu, šah se teško razbolio, a predsjednik Carter mu je u listopadu dozvolio da dođe na liječenje u SAD. Nepunih mjesec dana kasnije, 4. studenog 1979. godine, američko veleposlanstvo u središtu Teherana ponovno je okupirano.<sup>11</sup> S obzirom na to da su takva okupljanja prosvjednika bila česta, nitko od šezdeset i pet djelatnika veleposlanstva nije mislio da će se nešto neočekivano dogoditi. Ipak, oko tristo studenata počelo je preskakivati ogradu američkog veleposlanstva.

Nakon što su provalili u veleposlanstvo, djelatnici su primijetili kako se radi o ozbiljnoj situaciji te su krenuli uništavati sve dokumente i uređaje za komunikaciju. Ispred zgrade veleposlanstva, gomila je već uzela prve taoce kojima je povezom prekrila oči. Ista sudbina zadesila je i ostale unutar veleposlanstva. Tada je započela kriza. Homeini nije znao za plan studenata, no čim je saznao, izrazio im je veliku podršku (Houghton, 2004: 54). Već taj čin najavio je ono što će uslijediti. Zarobljeno diplomatsko osoblje izlagali su psihičkim mučenjima, ponižavanju i prijetnjama. Nakon određenog vremena, čak su ih preselili u teheranski zatvor. Sredinom studenog 1979. godine iz zatočeništva je pušteno trinaest žena i jedan muškarac, nakon što se ustanovilo da je jako bolestan, no svi ostali taoći, njih čak pedeset i dvoje, ostalo je u zatočeništvu puna 444 dana. Šest pripadnika veleposlanstva uspjele je pobjeći neposredno prije okupacije te se sakriti u Veleposlanstvo Kanade (Mendez i Bataglio, 2012). U siječnju 1981. godine svi preostali taoći su pušteni na slobodu. Carterova administracija odlučila je prekinuti diplomatske odnose s Iranom pozivajući se na povredu diplomatskog prava koje jamči imunitete diplomatskih predstavnika (članak 22. i članak 29. Bečke konvencije o diplomatskim odnosima) (više u: Houghton, 2004; Wikipedia.org, 2017b).

## 207

Dana Luša i  
Marijana Polenus  
*Zloupotreba  
diplomatskih imuniteta  
u suvremenoj  
diplomatskoj praksi:  
izazovi i moguća rješenja*

<sup>11</sup> Okupacija američkog veleposlanstva u Teheranu trajala je 444 dana (<http://www.history.com/topics/us-presidents/jimmy-carter>).

Värk (2003: 114) smatra kako "diplomatski predstavnici ne bi trebali biti ometani postupcima vezanim uz manje ili ne tako važne prijestupe u usporedbi s potrebom osiguranja učinkovitog obavljanja njihovih diplomatskih funkcija. Također, u slučaju ozbiljnih zločina imunitet ne bi trebao predstavljati osnovu za njihovu nekažnjivost. U tom smislu nastoji se preispitati primjenjivost apsolutnog diplomatskog imuniteta od kaznene jurisdikcije u slučajevima zločina protiv čovječnosti, ratnih zločina ili zločina sličnih razmjera". Sve teže je abolirati najteže zločine pozivajući se na funkcionalnu nužnost. Stoga se Värk referira na Rimski statut Međunarodnog kaznenog suda i njegove anekse "koji sve više poprimaju karakter međunarodnog običajnog prava s obzirom da sadrže opise mogućih ozbiljnih međunarodnih zločina oko kojih su se mnoge države dogovorile" (Ibid.). Time se formirala svojevrsna "lista zajednički prihvaćenih zločina" za kažnjavanje kojih diplomate ne bi trebao štiti imunitet. Međutim, države šiljateljice ne pokazuju odlučnost u kažnjavanju svojih diplomata koji su počinili zločine u inozemstvu dok im ne završe funkcije (Ibid.).

### Gubitak diplomatskih imuniteta

Prema članku 2. i članku 12. Bečke konvencije, diplomatski odnosi dviju država uspostavljaju se međusobnim pristankom (MVEP, 2017c). Tako se i priznavanje imuniteta, ako u obje postoji predstavništvo, vrši prema načelu reciprociteta u skladu s odredbama Bečke konvencije. Država šiljateljica odlučuje koga će imenovati članom svog diplomatskog predstavništva. Kada to odluči, mora unaprijed ministarstvu vanjskih poslova notificirati svako imenovanje i dolazak diplomatskih predstavnika u skladu s člankom 10. O prestanku funkcije i odlasku predstavnika također mora notificirati ministarstvo. U članku 39. navodi se da diplomatski predstavnik po dolasku u državu primateljicu radi stupanja na dužnost (što pretpostavlja da je njegov dolazak već prihvaćen, a država primateljica dala *agreman*<sup>12</sup>) smije obnašati svoje funkcije, a to znači i da od tada vrijede njegovi diplomatski imuniteti i privilegije (MVEP, 2017c). Uz to, bitno je da taj predstavnik preda *vjerodajnicu*<sup>13</sup> ministarstvu vanjskih poslova i šefu države. Imuniteti i privilegije prestaju čim prestane službena funkcija diplomatskog predstavnika, nakon čega mu se pruža određen rok u kojem mora napustiti zemlju, a ukoliko to ne učini, po isteku određenog roka imuniteti i privilegije prestaju vrijediti (Ibid.).

12 Agreman je "pristanak države primateljice da prihvati osobu koju država šiljateljica predlaže za šefa diplomatske misije." (Nick, 1999: 15).

13 Vjerodajnica je "akreditivno pismo u kojem država šiljateljica državu primateljicu obavještava o imenovanju šefa misije. Ono služi za legitimaciju i punomoć predstavnika" (Ibid.: 244).

Ponekad država primateljica može imati problem s diplomatskim predstavnikom, najčešće ako je učinio djela protivna zakonu, te zloupotrijebio svoje imunitete i privilegije. Iako mu država primateljica ne može suditi, može uputiti *demarš* (francuski *démarche*)<sup>14</sup> državi šiljateljici u kojem može tražiti da se toj osobi oduzmu diplomatski imuniteti i privilegije. U tom slučaju, najčešće država primateljica takvu osobu proglašava *persona non grata*.<sup>15</sup> To znači da je osoba nepoželjna i neprihvatljiva u državi primateljici. U članku 9. Bečke konvencije također se navodi da država primateljica ne mora objasniti svoj razlog proglašenja osobe kao *persona non grata*, a to može učiniti čak i prije njenog dolaska<sup>16</sup> (MVEP, 2017c). “Do takvog postupka države primateljice ipak najčešće dolazi kod najvećih povreda pravila međunarodnog ponašanja, kao što su špijunaža, otvoreno miješanje u unutrašnje poslove države primateljice, teške zloupotrebe diplomatskog imuniteta radi šverca droge, zlata, valute i sl.” (Nick, 1997: 26). Spomenuta metoda rijetko se koristi jer stvara tenzije između države primateljice i šiljateljice. “Izbacivanjem diplomata ili traženjem da se slučaj premjesti u toj državi, što rezultira velikim financijskim troškovima i političkim teškoćama” (Castro, 2014: 366). Odricanje od imuniteta se čini *izrijekom*.<sup>17</sup> Tek kada se dogodi odricanje od imuniteta, toj se osobi može suditi za ranije počinjena kaznena djela.

Prestanak službenih dužnosti, pa tako i gubitak diplomatskih imuniteta, može se dogoditi i slijedom zatvaranja nekog diplomatskog predstavništva. Tako je primjerice ranije navedeni događaj u Londonu, kada je ubijena policajka Yvonne Fletcher, rezultirao zatvaranjem libijskog diplomatskog predstavništva u Velikoj Britaniji, ali i britanskog diplomatskog predstavništva u Libiji. Treba napomenuti da su dvije države 1999. godine obnovile diplomatske odnose. Zbog ratnih zbivanja u Libiji 2011. godine bilo je još nekoliko prosvjeda ispred veleposlanstva u Londonu, no ništa što bi značajnije utjecalo na diplomatske odnose (Al Jazeera.com, 2011). 2014. godine Velika Britanija odlučila je ipak zatvoriti svoje veleposlanstvo u Tripoliju, glavnom gradu Libije, jer je država bila u stanju rata (više u: Stephen, 2014). Razumljivo je da ukoliko država i njen pravni sustav ne funkcioniraju, ona kao takva ne može pružiti sigurnost stranim predstavništvima

14 Demarš je “intervencija jedne države prema drugoj od koje se nešto traži, zahtijeva, ili joj se podnosi neki prijedlog. ...može imati čak oblik ultimatum.” (Ibid.: 36).

15 *Persona non grata* znači da “država primateljica može nekog stranog diplomatskog ili konzularnog predstavnika proglasiti nepoželjnom osobom i dati mu primjereni rok da napusti zemlju.” Nakon isteka roka ona gubi sve imunitete i privilegije (Ibid.: 165).

16 U članku 43. Konvencije navodi se da se i taj postupak mora notificirati.

17 Članak 32. Bečke konvencije.

(koju je ranije obećala)<sup>18</sup> i u takvim slučajevima najčešći je ishod njihovo zatvaranje. Nakon puštanja talaca iz američkog veleposlanstva u Teheranu, također je došlo do prekida diplomatskih odnosa Irana i Sjedinjenih Američkih Država, praćenih zatvaranjem diplomatskih predstavništava.

Bečka konvencija predviđa moguće akcije kod ovakvih teških slučajeva zloupotrebe diplomatskih imuniteta. Prvo su pregovori s državom šiljateljicom kako bi se odrekla diplomatskog imuniteta. Iako se spomenuta mogućnost čini odličnom u teoriji, rijetko je učinkovita u praksi. Naime, nijedan mehanizam prisile ne obvezuje državu šiljateljicu da se odrekne imuniteta. Dok je članak 9. koji pretpostavlja imenovanje osobe *persona non grata* prihvatljiv u većini slučajeva, ponekad (kod tzv. terorista – diplomata) predstavlja neadekvatnu kaznu i mehanizam zastrašivanja (Farhangi, 1986: 1524). Sve više raste strah da trenutna razina diplomatskih imuniteta čini neizbježnim takve incidente. Država primateljica se često nalazi između dva ekstrema – da prekine diplomatske odnose ili da ne čini ništa.

“Bečka konvencija daje državi primateljici samo nekoliko mogućih opcija djelovanja protiv diplomata koji je počinio zločin ili je zloupotrijebio svoje diplomatske privilegije (limitiranje veličine misije, prekid diplomatskih odnosa i izbacivanje diplomata). Države uglavnom neće pribjeći takvim mjerama, osim ako nisu prisiljene ekstremnim okolnostima” (Castro, 2014: 364). Članak 32., stavak 1, Bečke konvencije predviđa mogućnost odricanja imuniteta od sudbenosti za diplomatske predstavnike, članove administrativnog i tehničkog osoblja, članove obitelji diplomatskog predstavnika i privatnu posluđu od strane države šiljateljice. Zatim prema članku 31. država primateljica može zahtijevati od države šiljateljice da disciplinira diplomata u državi šiljateljici koristeći svoj pravosudni sistem (MVEP, 2017c).

### **Zaključak: moguća rješenja kod zloupotreba diplomatskih imuniteta**

Analizom članaka Bečke konvencije o diplomatskim odnosima potvrđuju se riječi iz njene preambule kako “svrha privilegija i imuniteta nije stvaranje povlaštenog položaja pojedinaca, nego osiguranje djelotvornog obavljanja funkcija diplomatskih predstavništava kao predstavnika država” (MVEP, 2017c). Upravo spomenuto “ukazuje kako su kreatori Konvencije predvidjeli pozivanje na diplomatski imunitet samo kada je rad misije doveden u pitanje” (Castro, 2014: 370). Prema teoriji funkcionalne nužnosti, diplomati ne bi mogli ostvarivati svoje funkcije bez imuniteta od jurisdikcije države primateljice.

18 Članak 45. Bečke konvencije.

Restrikcije takvih imuniteta su dozvoljene samo ukoliko ne utječu na obavljanje funkcija misije.

Värk (2003: 117) predlaže određene promjene koje nude međunarodno običajno pravo, Bečka konvencija i drugi međunarodni instrumenti, a koje mogu koristiti države primateljice u suočavanju sa slučajevima ozbiljnog kršenja međunarodnog prava. Kako bi izazvala apsolutnu prirodu diplomatskog imuniteta od kaznene jurisdikcije, država primateljica mogla bi se pozvati na pravo na samoobranu i zadržati diplomatskog predstavnika ukoliko su ugroženi javni poredak i sigurnost države. Kako diplomatski imunitet pripada državi **šiljateljici**, a ne diplomatskom agentu, samo ga se država **šiljateljica** ima pravo odreći. Međutim, jako je malo slučajeva u kojima se to dogodilo. Uglavnom se povlači diplomatski predstavnik ili ga se otpušta iz službe. Odricanje od imuniteta neće spriječiti ozbiljne zločine, ali može dopustiti pravdi “da dođe na red” tamo gdje su počinjeni (Ibid.).

Premda članak 41. Bečke konvencije navodi da sve osobe koje uživaju privilegije i imunitete moraju poštivati zakone i propise države primateljice, a u slučaju prekršaja, dokle god uživaju povlastice i imunitete, diplomatskim predstavnicima se ne može suditi<sup>19</sup>. Stoga je teško očekivati da će se netko strogo pridržavati odredaba, ukoliko ne postoji neki mehanizam prisile (Ross, 2011: 182). Načini na koje se do sada reagiralo na zloupotrebe imuniteta su proglašenje osobe *persona non grata*, oduzimanje imuniteta i tek nakon toga provođenje daljnjih radnji (istrage, suđenja i sl.). Međutim, ne samo što se sve to odvija nakon zloupotrebe, a ne djeluje se preventivski, nego ti mehanizmi nerijetko nisu dovoljni. Naime, postupci poput proglašenja *persona non grata* ne provode se često jer mogu dovesti do tenzija među državama. Zbog načela reciprociteta, nije svejedno kako postupiti prema diplomatskim predstavnicima. Isto tako, događa se da nakon povlačenja diplomatskog predstavnika s dužnosti, ne dođe do suđenja u državi šiljateljci. Zbog proceduralnih poteškoća, primjerice nedostatka svjedoka, prekršitelji mogu izbjeći odgovarajuću kaznu za počinjeni prijestup u državi primateljici (Värk, 2003: 114).

Potrebno je sagledati i širi kontekst problema zloupotreba koji nastaju zbog nedovoljne preciznosti pojedinih odredbi Bečke konvencije. Tako je primjerice nejasno što činiti u slučajevima dvojnog državljanstva diplomatskih predstavnika, smije li se diplomatska valiza ipak otvarati u sumnjivim slučajevima i može li se podvrgnuti rendgenskom pregledu, praksi koju već provode mnoge zemlje. U većini zemalja diplomatska valiza ili diplomatska prtljaga mogu se otvarati samo uz prisustvo i odobrenje diplomatskog kurira ili diplomatskog predstavnika (ili njegovog ovlaštenog predstavnika). Stoga ukoliko oni

19 Ne može im se suditi u državi primateljici i sve dok im država šiljateljica ne oduzme imunitete i privilegije.

odbiju takav pregled, imaju pravo napustiti granice države primateljice i vratiti se u svoju državu (Nick, 1997: 26-28). Također, postoji točno određena procedura po kojoj policijski službenici moraju postupati. Kako bi se spriječila zloupotreba diplomatske putovnice<sup>20</sup> i iskaznice koja omogućuje imunitete i privilegije koje takve osobe uživaju, potrebno je ponovno razmotriti cijeli koncept diplomatskih imuniteta i privilegija. Problemi ne nastaju samo pri interpretaciji Bečke konvencije nego u puno slučajeva i iz neznanja policijskih službenika. Prema tome potrebna je (1) njihova dodatna edukacija. Mora se napomenuti da takva edukacija iziskuje dodatna novčana sredstva, pa najvjerojatnije njena provedba ne bi bila moguća u manje razvijenim državama (više u: Vrduka i Magušić, 2010).

Do sada su neke države i organizacije ponudile zanimljiva rješenja protiv zloupotrebe diplomatskih imuniteta. U Sjedinjenim Američkim Državama postojala je ideja da se osnuje tzv. *Claims Fund* tj. fond iz kojeg bi vlada Sjedinjenih Američkih Država pružala naknadu oštećenim osobama u slučajevima zloupotrebe diplomatskih imuniteta. Ukoliko bi neka osoba bila oštećena na području SAD-a, a to je prouzročila osoba koja uživa diplomatski imunitet, imala bi legitimno pravo tražiti naknadu za počinjenu štetu. Koncept je zamišljen tako da se osnuje ured (Bureau of Claims Against Foreign Diplomats), koji bi prvenstveno financirala američka vlada s ciljem pružanja naknade oštećenima. Kasnije bi se tražio povrat novca iz države podrijetla diplomata počinitelja prekršaja. Najveći problem takvog prijedloga upravo je financiranje jer je mala mogućnost da bi države šiljateljice pristale na takvo rješenje (Ross, 2011: 192-194). Postoji i ideja da se uvede obvezno osiguranje kao preduvjet za djelovanje veleposlanstava u Sjedinjenim Američkim Državama. Slično kao i kod *Claims Fund-a*, preko osiguranja bila bi nadoknađena šteta oštećenima. Ipak, oni koji su predlagali ovakvo rješenje nisu predvidjeli da osiguravateljske kuće možda ne bi htjele surađivati sa stranim veleposlanstvima, stoga je i ovaj prijedlog propao (Ibid.: 194-195). Kao odgovor na neuspjeh rješavanja problema plaćanja alimentacije, UN je implementirao program *Wage garnishment* 1999. godine, nakon pritisaka žena koje nisu uspjele u potraživanju alimentacije od supružnika, njihovih djelatnika. Program je predviđao oduzimanje sredstava od plaće onim djelatnicima koji su prema sudskim nalogima trebali plaćati alimentaciju (Castro, 2014: 366). Međutim, implementacija je ponovno bila upitna s obzirom da sudovima nije dozvoljeno da izdaju naredbe članovima diplomatskog osoblja koji se pozivaju na diplomatski imunitet.

Pitanje je i kako reagirati kada do povreda diplomatskih imuniteta i povlastica ne dođe od strane diplomata, već od strane države

20 Diplomatska putovnica je "putna isprava koja se izdaje diplomatskom osoblju na službi u diplomatsko-konzularnim predstavništvima u inozemstvu..." (Nick, 1999: 42).



primateljice. Tako je na primjeru odnosa Irana i Sjedinjenih Američkih Država uočeno nepoštivanje odredbi Bečke konvencije, iako su se obje zemlje na to potpisivanjem obvezale. Kod takvih velikih i izravnih povreda međunarodnog prava nije dovoljno samo zatvoriti veleposlanstvo kao što se i dogodilo, već je potrebno i kazniti počinitelje. Slučaj Teheranske talačke krize završio je na Međunarodnom sudu pred kojim su Sjedinjene Američke Države tužile Iran (*Case Concerning United States Diplomatic and Consular Staff in Tehran*). S današnjeg stajališta postavlja se pitanje je li za žrtve dovoljna naknadna presuda nekog suda ili je ipak potrebno preventivno djelovati? Postoji i prijedlog koji predviđa izoliranje država koje su "problematične" (Velika Britanija je nakon incidenta u Veleposlanstvu Libije u Londonu zaključila da se radi o izoliranom incidentu), uz poduzimanje niza trgovinskih i kulturnih sankcija. Kroz povijest takvo je djelovanje imalo samo simbolični učinak (Farhangi, 1986: 1529).

Krijumčarenje i drugi zločini inicirali su niz prijedloga s ciljem sprječavanja zloupotrebe diplomatskih valiza. Nelson se poziva na stavke 3. i 4. članka 27. Bečke konvencije koji "ne predviđaju apsolutnu nepovredivost diplomatske valize". Također javljaju se prijedlozi za izmjenama u teorijama i principima koji služe kao temelji Bečke konvencije. "Zbog prioritiziranja teorije funkcionalne nužnosti svako korištenje diplomatske valize za nediplomatske svrhe uklanja privilegije i imunitete koji su dodijeljeni Konvencijom" (Nelson, 1988: 513). U tom smislu valiza više ne bi bila nepovrediva. Iako su povrede diplomatskih valiza učestale, države nisu usvojile niti standardizirale potrebne protumjere.

"U preambuli Bečke konvencije istaknuta je namjera Komisije da bazira privilegije i imunitete na teorijama funkcionalne nužnosti i reprezentativnosti. Teorija funkcionalne nužnosti opravdava imunitet samo ukoliko je on nužan za učinkovito funkcioniranje diplomatskog procesa, dok teorija reprezentativnosti identificira diplomatske akte kao akte države *šiljateljice* i ne nudi bazu za jamčenje imuniteta za neslužbene akte" (Ibid.: 515). Ukoliko doslovce koristeći ove dvije teorije interpretiramo članak 27., time ignoriramo praktični problem. Kako bi se utvrdilo da li se u valizama prenose nedozvoljeni materijali, njih prije treba pregledati. Bilo je nekoliko pokušaja limitiranja dozvoljenih sadržaja valize dok se razgovaralo o njenoj nepovredivosti prilikom draftiranja Konvencije. Međutim, većina delegata je odbila prijedlog da se stavak o sadržaju valize umetne prije onog o njenoj nepovredivosti. U tom trenutku smatrali su kako stavak o nepovredivosti treba biti obveza države primateljice, a stavak o sadržaju države *šiljateljice*. Time je odvojen princip nepovredivosti od prirode sadržaja valize (Ibid.: 518).

Za rješavanje problema zloupotrebe diplomatskih imuniteta u diplomatskoj praksi potrebno je stoga učiniti fundamentalne pro-

mjene. Moguća opcija bila bi primjerice revizija ili nadopunjavanje Bečke konvencije. Takva promjena je nužna dokle god postoje različite interpretacije pojedinih odredbi. Daljnje dopune Bečke konvencije i sklapanje bilateralnih ugovora pomogli bi državama da njihovi postupci ne narušavaju načelo reciprociteta. Ukoliko tako nešto ne bi bilo moguće, kao potencijalno rješenje predlaže se jačanje nadzora države šiljateljice nad svojim diplomatskim predstavnicima koji uživaju diplomatske imunitete. Od samog procesa u kojem neka osoba postaje nositelj imuniteta do krajnjeg izvršavanja dužnosti trebali bi postojati strogi mehanizmi kontrole. Svaka država ima zadatak brinuti se o radnjama svojih diplomatskih predstavnika, a ujedno država primateljica mora poduzeti sve kako imuniteti ne bi bili narušeni. Korak dalje je razmišljanje trebaju li diplomatski imuniteti vrijediti za sve vrste prekršaja ili zloupotrebe? Kako prosuditi što se odvijalo kao posljedica obavljanja diplomatskih funkcija, a što kao privatno djelovanje? Ovdje, naravno, krajnju odluku donosi sud, no ponekad je granica vrlo tanka. Värk (2003: 114) je u svom radu stoga ponudio vrlo dobro rješenje problema a to je rangiranje težine zloupotrebe diplomatskih imuniteta, kao i izuzimanje od imuniteta u nekim slučajevima. Tako primjerice imuniteti ne bi vrijedili kod težih zloupotreba kao što su otmica, silovanje ili ubojstvo.

Dana Luša\* and Marijana Polenus\*\*

# The abuse of diplomatic immunities in modern diplomatic practice: challenges and possible solutions

215

**SUMMARY:** From the beginnings of diplomacy, there is a question of the protection of diplomats with the aim of unhindered performance of their duties (the theory of functional necessity). The rules of the international law on the position of diplomatic representatives began to be built up through the inviolability of messengers and envoys. With the development of permanent diplomatic representations in the 15th century and the acceptance of the practice by the majority of international community actors, the rules of protection of diplomats became part of customary international law. By adopting the 1961 Convention on Diplomatic Relations, which presents a combination of codification and progressive development of international law, the practice of receiving diplomatic representatives was standardized and the customary international law related to diplomatic immunities codified. At the same time, with the guaranteeing of diplomatic immunities, the cases of their abuse emerged, given the different possibilities of interpretation of the Vienna Convention articles. The paper analyzes the rules of diplomatic relations contained in the Convention and its theoretical foundation, examines whether the provisions of the Convention are consistent with the challenges of contemporary diplomatic relations, to what extent the Convention allows for the abuse of diplomatic immunities, different interpretations of its articles and ultimately offers possible solutions to the problem of the abuse of diplomatic immunities in diplomatic practice.

**KEY WORDS:** **diplomacy, diplomatic law, diplomatic immunities, diplomatic immunities abuse**

\* Dana Luša, PhD, Faculty of Political Science, University of Zagreb.  
E-MAIL: dana.lusa@fpzg.hr

\* Marijana Polenus, MA, Faculty of Political Science, University of Zagreb.  
E-MAIL: marijana.polenus@gmail.com.

## Literatura

- Andrassy, Juraj i dr. 2012. *Međunarodno pravo*, 2. dio. Zagreb: Školska knjiga.
- Bederman, David J. 2004. *International Law in Antiquity*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Berković, Svjetlan. 2006. *Diplomacija i diplomatska profesija*. Dubrovnik: Urban- Media d.o.o.
- Berković, Svjetlan. 1997. *Diplomatsko i konzularno pravo*. Zagreb: Nacionalna i sveučilišna knjižnica.
- Berridge, Geoff R. i dr. 2005. *Diplomatska teorija od Machiavellija do Kissingera*. Zagreb: Politička misao.
- Berridge, Geoff R. 2007. *Diplomacija: Teorija i praksa*. Zagreb: Politička misao.
- Bonello, Rita. 2014. *Vienna Convention on Diplomatic Relations: Abuse Arising Therefrom*. Faculty of Laws, University of Malta. Thesis submitted in partial fulfilment of the Degree of LL.D. Dostupno na: <https://www.um.edu.mt/library/oar/handle/123456789/2028> (19.02.2017.)
- Castro, Amanda M. 2014. *Abuse of Diplomatic Immunity in Family Courts: There's Nothing Diplomatic About Domestic Immunity*. *Suffolk University Law Review* 47(2): 353-370.
- Convention on Diplomatic Officers. 1928. *The American Journal of International Law*. 22 (3):142-147.
- Denza, Eileen. 2007. *Diplomatic Privileges and Immunities* u: John P. Grant, Craig Baker (ur.) *The Harvard Research in International Law: Contemporary Analysis and Appraisal*. Buffalo: William S. Hein & Company.
- Duquet, Sanderijn i Wouters, Jan. 2015. *Legal Duties of Diplomats Today: The Continuing Relevance of the Vienna Convention*. Working Paper No. 146. Dostupno na: [https://ghum.kuleuven.be/ggs/publications/working\\_papers/new\\_series/wp141-150/wp146-duquet-wouters.pdf](https://ghum.kuleuven.be/ggs/publications/working_papers/new_series/wp141-150/wp146-duquet-wouters.pdf) (10.01.2017.)
- Elgavish, David. 2000. *Did Diplomatic Immunity Exist in the Ancient Near East?* *Journal of the History of International Law* (2), 1: 73-90.
- Farhangi, Leslie Shirin. 1986. *Insuring against Abuse of Diplomatic Immunity*. *Stanford Law Review* (38), 6: 1517-1547.
- Frey, Linda S. i Frey, Marsha L. 1999. *The History of Diplomatic Immunity*. Columbus: Ohio State University Press.
- Goossens, Savio. 2011. *Diplomatic Immunity: An Argument for Re-evaluation*. A thesis submitted in the fulfilment of the requirements for the degree of Master in Law. University of KwaZulu-Natal. Dostupno na: [http://researchspace.ukzn.ac.za/bitstream/handle/10413/7901/Goossens\\_Savio\\_2011.pdf?sequence=1&isAllowed=y](http://researchspace.ukzn.ac.za/bitstream/handle/10413/7901/Goossens_Savio_2011.pdf?sequence=1&isAllowed=y) (11.02.2017.)
- Grant, John P. i Craig Baker (ur.). 2007. *The Harvard Research in International Law: Contemporary Analysis and Appraisal*. Buffalo: William S. Hein & Company.
- Houghton, David Patrick. 2004. *US Foreign Policy and the Iran Hostage Crisis*. Cambridge: Press Syndicate of the University of Cambridge.
- Kedmey, Dan. 2014. *Deadbeat Diplomats Owe NYC \$16Million in Unpaid Parking Fines*. Time 23 September. Dostupno na: <http://>

- time.com/3421587/diplomats-parking-tickets-new-york/ (22.03.2017.)
- Kolo, J. N. 2016 Abuse of Diplomatic Immunity in Bilateral Relations: A Critique on the Vienna Convention on Diplomatic Relations 1961. A Dissertation Submitted to Strathmore University Law Faculty. <https://core.ac.uk/download/pdf/47146117.pdf>
- Ling, Y-L. 1976. A Comparative Study of the Privileges and Immunities of United Nations Member Representatives and Officials With the Traditional Privileges and Immunities of Diplomatic Agents. *Washington and Lee Law Review* (33), 4:91-160.
- Lynton, Stephen J. 1987. Envoy's Car Slams Into 4 Vehicles. *The Washington Post*, 14 February. Dostupno na: <https://www.washingtonpost.com/archive/local/1987/02/14/envoys-car-slams-into-4-vehicles/fa4feoad-65c9-4c56-b182-c717foa4f474/> (17.04.2016.)
- McClanahan, Grant V. 1989. *Diplomatic Immunity: Principles, Practices, Problems*. London: C. Hurst & Co. Publishers.
- Meikle, James. 2010. Qatari diplomat 'smoking' causes US plane scare. *The Guardian*, 8 April. Dostupno na: <http://www.theguardian.com/world/2010/apr/08/qatari-diplomat-smoking-plane-scare> (20.04.2016.)
- Mendez, Antonio i Matt Baglio. 2012. *Argo: how the CIA and Hollywood pulled off the most audacious rescue in history*. London: Penguin Books
- Morris, William G. 2007. *Constitutional Solutions of the Problem of Diplomatic Crime and Immunity*. *Hofstra Law Review* (36), 2:601-638
- MVEP (Ministarstvo vanjskih i europskih poslova) (2017a) Konvencija o povlasticama i imunitetima Ujedinjenih naroda. Dostupno na: [http://www.mvep.hr/CustomPages/Static/HRV/Files/ugovori/un\\_povlast\\_imunit.pdf](http://www.mvep.hr/CustomPages/Static/HRV/Files/ugovori/un_povlast_imunit.pdf) (01.04.2017.)
- MVEP (Ministarstvo vanjskih i europskih poslova) (2017b) Konvencijom o privilegijama i imunitetima specijaliziranih specijaliziranih ustanova Ujedinjenih naroda iz 1947. godine. Dostupno na: [http://www.mvep.hr/CustomPages/Static/HRV/Files/ugovori/un\\_povlast\\_imunit2.pdf](http://www.mvep.hr/CustomPages/Static/HRV/Files/ugovori/un_povlast_imunit2.pdf) (21.03.2017.)
- MVEP (Ministarstvo vanjskih i europskih poslova) (2017c) Bečka konvencija o diplomatskim odnosima. Dostupno na: [http://www.mvep.hr/files/file/dokumenti/bec\\_conv\\_diplomat.pdf](http://www.mvep.hr/files/file/dokumenti/bec_conv_diplomat.pdf) (20.03.2017.)
- MVEP (Ministarstvo vanjskih i europskih poslova) (2017d) Bečka konvencija o konzularnim odnosima. Dostupno na: [http://www.mvep.hr/CustomPages/Static/HRV/Files/ugovori/bec\\_conv\\_konzular.pdf](http://www.mvep.hr/CustomPages/Static/HRV/Files/ugovori/bec_conv_konzular.pdf) (09.04.2017.)
- Nelson, Christine. M. 1988. "Opening" Pandora's Box: The Status of the Diplomatic Bag in International Relations. *Fordham International Law Journal* (12), 3: 494-520.
- Nick, Stanko. 1997. *Diplomacija: Metode i tehnike*. Zagreb: Barbat.
- Nick, Stanko. 1999. *Diplomatski leksikon*. Zagreb: Barbat.
- Nicolson, Harold G. 1950. *Diplomacy* (2<sup>nd</sup> ed.). New York: Oxford University Press.
- O'Brien, John. 2001. *International Law*. London: Cavendish Publishing Limited.

- Ross, Mitchell S. 2011. Rethinking Diplomatic Immunity: A Review of Remedial Approaches to Address the Abuses of Diplomatic Privileges and Immunities. *American University International Law Review* (4), 14: 173-205
- Službeni list SFRJ. 1977. Ukaz o proglašenju zakona o ratifikaciji Bečke konvencije o predstavljanju država u njihovim odnosima s međunarodnim organizacijama univerzalnog karaktera. Dostupno na: <http://digured.srce.hr/arhiva/263/33320/www.hidra.hr/hidrarad/pobirac-upload/murh/000201.pdf> (21.04.2017.)
- Službeni list SFRJ. 1978. Uredba o ratifikaciji konvencije o specijalnim misijama. Dostupno na: <http://digured.srce.hr/arhiva/263/33320/www.hidra.hr/hidrarad/pobirac-upload/murh/000199.pdf> (20.04.2017.)
- Stephen, Chris. 2014. Britain to close embassy and withdraw staff from Libya. *The Guardian*, 02 August. Dostupno na: <http://www.theguardian.com/world/2014/aug/02/british-embassy-withdraws-libya-attacks-ambushes> (25.04.2016.)
- UK may reopen Libya Embassy killing case. 2011. *Al Jazeera*, 27 August. Dostupno na: <http://www.aljazeera.com/news/africa/2011/08/201182718443539201.html>. (21.03.2017.)
- Värk, René. 2003. Personal Inviolability and Diplomatic Immunity in Respect of Serious Crimes. *Juridica International. Law Review* (8): 110- 119.
- Vrduka, Alenko i Magušić, Franjo. 2010. Postupanje policijskih službenika prema osobama s diplomatskim povlasticama. *Policija i sigurnost* (19), 3: 249-266.
- Walsh, Elsa. 1988. Ex- maid of Somali Diplomat Given Political Asylum Here. *The Washington Post*, 28 November. Dostupno na: <https://www.washingtonpost.com/archive/local/1988/11/28/ex-maid-of-somali-diplomat-given-political-asylum-here/7fb07e1e-16ce-4d2d-8eb3-791464659b5f/> (18.04.2016.)
- Weaver, Matthew. 2015. How Yvonne Fletcher's killer was allowed to ,go free' for 30 years. *The Guardian*, 19 November. Dostupno na: <http://www.theguardian.com/uk-news/2015/nov/19/yvonne-fletcher-killer-free-30-years-libya> (20.03.2017.)
- Wikipedia.org (2017a). Wikileaks. <https://hr.wikipedia.org/wiki/WikiLeaks>. (04.05.2017.)
- Wikipedia. org (2017b). Iran Hostage Crisis. [https://en.wikipedia.org/wiki/Iran\\_hostage\\_crisis](https://en.wikipedia.org/wiki/Iran_hostage_crisis). (20.04.2017.)

IZVORNI ZNANSTVENI RAD

Mirjana Bobić\*  
Danica Šantić\*\*

# **Sigurnost EU vs. sigurnosti migranata: Srbija na Balkanskoj migracijskoj ruti\*\*\***

\* Prof.dr.sc. Mirjana Bobić, Filozofski fakultet Univerziteta u Beogradu.  
E-MAIL: mirjana.bobic@gmail.com

\*\* Doc.dr.sc. Danica Šantić, Geografski fakultet Univerziteta u Beogradu.  
E-MAIL: danicam@gef.bg.ac.rs

\*\*\* Rad je nastao kao rezultat rada M. Bobić na projektu "Izazovi nove društvene integracije – koncepti i akteri" koji od 2011. provodi Institut za sociološka istraživanja Filozofskog fakulteta, uz podršku Ministarstva prosvjete, nauke i tehnološkog razvoja (br. 179035) i D. Šantić na projektu "The Geography of camps in Europe – case study Serbia", kao zajedničkom projektu koji od 2016. godine sa koautoricom ovog teksta provode Claudio Minca sa Sveučilišta Macquarie u Sydneyu i Dragan Umek sa Sveučilišta u Trstu.



**SAŽETAK:** U radu se polazi od pretpostavke da je najnovija Balkanska migracijska kriza konstruirana kao sigurnosna prijetnja zemljama EU i njenim građanima, dok se sigurnost ljudi koji bježe od rata, gladi, sukoba, demografskih i ekoloških pritisaka (iz Afrike i Bliskog Istoka) stavlja u drugi plan i prebacuje na razinu nevladinog sektora, humanitarnih organizacija i privatnih osoba. Zanemaruje se ogromna cijena ugrožavanja ljudske sigurnosti osoba u pokretu (porast smrtnosti, širenje mreže krijumčara, ilegalnih ulazaka, trgovine ljudima, itd). Prisilna imobilnost uslijed nemogućnosti prelaska granice u zemljama tranzita povezana je s brojnim socijalnim problemima, u uvjetima nespremnosti za povećani priljev, prihvat i zbrinjavanje, kako na globalnoj, tako i na lokalnoj razini.

Srbija se od početka migrantske krize zauzela za "refugee friendly" politiku, koja podrazumijeva odgovoran, humanitarni pristup. Međutim, promjena političkog diskursa o migracijskim tokovima u vezi sa otvaranjem pojedinih poglavlja u vezi sa pridruživanju EU uvjetovala je zaokret ka sigurnosnoj poziciji, odnosno usvajanje diskursa koji sve češće poprimaju alarmističku konotaciju. Zbog svega navedenog, u radu će se ukazati na položaj migranata i tražitelja azila u Srbiji, kao i na (ne)spremnost države da odgovori na rastuće izazove u pogledu njihovog prihvata i zaštite, prije svega nakon ožujka 2016. godine i službenog zatvaranja Balkanske rute.

**KLJUČNE RIJEČI:**  
**sigurnost, migranti,**  
**Balkanska**  
**migracijska ruta,**  
**Srbija, imobilnost**

## Uvod

**V**eliki migracijski val, tzv. “migracijska kriza”, koji je 2015. godine iznenada “zapljusnuo” granice Europske unije (EU) iz smjera Balkana (po procjenama oko milijun ljudi), iz Turske, Grčke, Makedonije i Bugarske, preko Srbije, EU je dočekala potpuno nespregnuta u pogledu jedinstvenog političkog odgovora, održivosti Schengenskog sporazuma o slobodi kretanja, učinkovitosti pravnih rješenja u vezi registriranja, prihvata i tretmana azilanata i izbjeglica, materijalnog zbrinjavanja ljudi, socijalne i zdravstvene zaštite, socijalne inkluzije, itd. Ovaj, kao i prethodni dugogodišnji migracijski pritisci preko Mediterana prema EU, jasno su ukazali, prije svega, na odsutnost solidarnosti i spremnosti među državama članicama da podijele odgovornost za pružanje pomoći i zbrinjavanje ljudi u stanju potrebe. Posljedično, nastupilo je najprije pojedinačno nacionalno, a onda i potpuno zatvaranje međunarodnih granica na jugoistočnom obodu EU (prvo Mađarske, zatim Austrije, Slovenije i Hrvatske). Usporedno je došlo i do procesa tzv. eksteritorijalizacije sigurnosti, odnosno vršenja pritiska na zemlje izvan Unije da nadziru i u konačnici zatvore svoje granice i zabrane prolaz ljudima u nevolji, uključujući žene, trudnice, djecu, maloljetnike bez pratnje, koji su se zatekli na teritoriju tzv. tranzitnih država (u lipnju 2018. u uvjetima “zatvorene” Balkanske rute našlo se oko 4000 izbjeglica u Srbiji). Time su u EU obnovljene politike i diskursi resuverenizacije nacionalnih država, ojačao je desni politički populizam, naglašena je potreba za obranom europske kulture i “tvrđave Europe” pred najezdom “drugih”. Europske države teže uspostavi novog društvenog reda jačanjem nadzora nad svojim nacionalnim, teritorijalnim granicama (“Ordering and Re/Bordering”) (Collyer, King, 2016; Van Houtum et al., 2016; Van Houtum, Naerssen, 2001). U te svrhe pojačano je združeno vojno-policijsko patroliranje granica, izgradnja zidova, postavljanje žica sa strujom i uređaja za promatranje i nadzor, kako bi se zaustavilo kretanje ljudi ka bogatijim državama EU. Problem je tako iz humanitarne katastrofe ljudi koji bježe od rata, političkog kaosa, gladi, siromaštva, ekoloških katastrofa i demografskih izazova, transformiran u pitanje sigurnosti EU i njenih pojedinih država (King, 2002; De Haas, 2007; Korac – Sanderson, 2017; Bezec et al., 2016; Collyer, King, 2016).

Posljednji migracijski val izazvan je dugogodišnjim ratnim sukobima u Siriji, Iraku i Afganistanu, a prisilnim migrantima s ovih prostora pridružili su se Pakistanci, Somalijci, Libijci i drugi nevoljnici, primorani da bježe iz svojih rasturenih zemalja i općeg kaosa koji je uslijedio nakon Arapskog proljeća 2010. Odgovor država članica EU, njenih političara, građana, medija i javnog mnijenja može se iskazati kroz metaforu “novog bauka koji kruži Europom – bauka migranata”, da dijelom parafraziramo Marksa i Engelsa i njihov “Manifest Komu-

221

Mirjana Bobić i  
Danica Šantić  
*Sigurnost EU vs.  
sigurnosti migranata:  
Srbija na Balkanskoj  
migracijskoj ruti*

nističke partije” (Bobić, Janković, 2017). Slično piše i Bauman: “Utvara lebdi iznad planete: utvara ksenofobije. Stare i nove, nikada ugašene i svježe odleđene i zagrijane plemenske sumnjičavosti i animoziteti su se pomiješali i stopili sa potpuno novim strahom za sigurnost, kondenziranim od nesigurnosti i neizvjesnosti fluidnog modernog postojanja” (Bauman, 2009:139). Čega se to zapravo ljudi boje i koji su korijeni osjećaja nesigurnosti bit će detaljnije diskutirano u teorijskom dijelu rada.

Migracije su dospjele u središte javnih rasprava i osuda, sa predviđanjima da se mogu očekivati još dramatičnije posljedice ovih kretanja s Juga ka Sjeveru, odnosno s područja Bliskog Istoka, Azije i Afrike ka EU. Europska anketa Eurobarometar<sup>7</sup> iz proljeća 2015. pokazala je da najveći broj građana EU (38%) navodi da je migracija jedan od njihovih najvećih strahova, zajedno sa terorizmom i kriminalom (sic!). U jesen 2014. godine, prema istoj anketi, taj postotak iznosio je 24%, što ukazuje na činjenicu da strah od imigracije iz godine u godinu raste. Suprotno tome, ranijih godina Europljani su se najviše brinuli za ekonomska pitanja: krizu, nezaposlenost, javne financije (King, Lulle, 2016).

Usporedno s pojavom ovih masovnih migracijskih valova ka EU, koji su praćeni promjenama u javnom mnijenju, na europskom horizontu počela se pomaljati nova moralna arhitektura, obilježena izjednačavanjem imigracije s ugrožavanjem političke, ekonomske i kulturne osnove i temelja Europe u očima većine običnih građana. Spomenimo samo Brexit i snažnu antiimigracijsku lokalnu političku kampanju kao ključni razlog da se glasa za izlazak iz EU. Pitanja poželjnog i dozvoljenog ulaska i kretanja ljudi u svojoj srži povezana su s distinkcijom “stranaca” i proizvodnjom “građana” (Balibar, 2012) kroz kompleksnu interakciju stigmatizacije, isključivanja, integracije i tolerancije (Ambrosini, 2015). U svom najoštrijem vidu izbjeglička kretanja se uokviruju “kao pritisak na Zapadna društva do same granice izdržljivosti” (Welsh, 2016:72). Postavlja se pitanje kako se ovakvi politički i populistički desni zaokreti mogu braniti sa pozicija samih vrijednosti na kojima počiva EU (uz slobodu, demokraciju, vladavinu prava i poštovanje ljudskih prava, potrebno je spomenuti i poštovanje ljudskog dostojanstva, jednakost, poštovanje prava pripadnika manjina). U sudaru sa migrantskom krizom građani i političari EU pokazali su i lice humanizma, ali i ksenofobije i nacionalne isključivosti (Lutovac, 2016).

Tema ovoga rada je sekuritizacija migracija u EU i eksteritorijalizacija te sekuritizacije na Treće zemlje u svjetlu posljednje Balkanske migracijske krize. Analiza događaja i svjedočanstava iz Srbije ima za cilj ilustrirati transformaciju iz humanitarnog ka sigurnosnom pristupu, kao i ukazati na to da se tijekom procesa pregovaranja za pridruživanje EU (otvaranje pojedinačnih poglavlja) vrši proces ekste-

ritorijalizacije sekuritizacije, odnosno da se provode akcije kojima se EU treba obraniti na svojim vanjskim granicama. Zabrana ulaska u EU koja je nastupila zatvaranjem mađarske granice rujna 2015, a konačno nakon sporazuma između EU i Turske i posljedičnog zatvaranja vanjskih granica EU 2016. godine, značila je prisilno zadržavanje migranata u zemljama tranzita, čime se ove zemlje, a posebno sami akteri/migranti izlažu dodatnim rizicima po život i zdravlje, povezanim s prinudom da angažiraju krijumčare i trgovce ljudima, da koriste nesigurne prijelaze, ulaze u sukobe s vojskom i policijom i da se suoče sa brojnim drugim izazovima vezanim za prisilnu imobilizaciju odnosno za nastavak puta ka EU, od kojeg ne odustaju. Nakon uvodnog dijela, rad pruža kontekstualnu, teorijsku analizu (uokvirivanje problema), zatim analizu empirijske evidencije i metoda, te raspravu o rezultatima i zaključak.

223

Mirjana Bobić i  
Danica Šantić  
*Sigurnost EU vs.  
sigurnosti migranata:  
Srbija na Balkanskoj  
migracijskoj ruti*

### Kontekstualna analiza i uokvirivanje “migracijske krize”

Tijekom prethodnih petnaestak godina migracije su se sa ratnih i konfliktnih područja Bliskog Istoka i Afrike usmjeravale ka Zapadnoj Evropi preko Mediterana, da bi se uslijed nesigurnosti tog prijelaza od 2015. preusmjerile na područje jugoistočne Europe i Balkana (Tatalović, Jakešević, 2016; Lutovac, 2016). Ove tzv. masovne migracije mješovitog tipa (izbjeglice, tražitelji azila i ekonomski migranti, žrtve krijumčarenja i trgovine ljudima, žene i djeca te druge kategorije ranjivih osoba bez važećih dokumenata) (IOM, 2016) označene su u Europi kao “izbjeglička/migracijska kriza”. Putem političkog diskursa, medija i javnog mnijenja, prisilne migracije odnosno migracijska kriza u EU je društveno iskonstruirana kao sigurnosna kriza. Tako su osobe u stanju potrebe tretirane kao izazov za sigurnost europskih državnih granica, sigurnosti i blagostanja Europljana (“Tvrđava Europa”)<sup>1</sup>. Odnos prema prisilnim migrantima i njihovim valovima je, kako ćemo vidjeti, isključivo politički i ovdje se radi o transformaciji značenja prisilne migracije u sigurnosni izazov (Korac- Sanderson, 2017). Da se radi o socijalnoj i političkoj konstrukciji ugrožavanja od strane nepoželjnih

1 Pod pojmom “tvrđava Europa” podrazumijeva se težnja europske političke elite da osigura/zaštiti vanjske granice EU, dok se istovremeno brišu unutarnje (slobodno kretanje građana EU). Za građane Europske unije rezerviran je pojam mobilnosti i odnosi se na slobodno cirkuliranje stručnjaka, poslovnih ljudi, istraživača i profesora, dok se kretanja radnika, a posebno stranaca, podvode pod pojam migracije, koje treba nadzirati i kontrolirati. Uz “tvrđavu Europu” spominju se i šovinizam europske države blagostanja, odnosno antiimigracijski sentiment koji se podgrijava strahom od dolaska stranaca koji će trošiti fondove namijenjene Europljanima (socijalna zaštita, pomoć nezaposlenima, stambena zaštita, zdravstvo, mirovinski fondovi, itd.), iako istraživanja pokazuju da imigranti više žele raditi i zaraditi, nego biti uzdržavani (Pécoud and Guchteneire, 2007).

“drugih”, vidi se na temelju barem tri vrste argumenata: prvo, objektivnih podataka o broju i kretanju migranata u svijetu i ka Europi, potom, preispitivanja uzroka ili potrebe za migracijom u EU i treće zemlje, te propitivanjem što se stvarno krije iza straha Europljana. U vezi sa posljednjim, dilema je radi li se o preusmjeravanju strahova vezanih za vlastitu neizvjesnu budućnost na ranjive socijalne grupe (Korac-Sanderson, 2017; Avramov, 2017; Bauman, 2009).

Dakle, pođimo redom – od pitanja brojnosti. Prema Abel i Sanderu, u razdoblju između 2010. i 2015. broj osoba koje su se selile preko međunarodnih granica iznosio je 36.5 milijuna, što čini (svega) 0.5% svjetske populacije. To je za osam milijuna manje nego u prethodnom razdoblju (2005-2010.). Broj međunarodnih migranata u svijetu se, dakle, smanjuje a ne raste, i on je, u stvari, u razdoblju od 2010. do 2015. bio najmanji ako se promatra vremenski raspon od 1960. do danas (tablica 1).

**TABLICA 1.** Broj i udio međunarodnih migranata u svjetskoj populaciji, 1960-2015.

Broj	Vremenska razdoblja										
	1960-1965	1965-1970	1970-1975	1975-1980	1980-1985	1985-1990	1990-1995	1995-2000	2000-2005	2005-2010	2010-2015
milijuni	17.6	19.8	22.6	27.5	27.6	28.1	38.5	33.8	40.0	45.1	36.5
%	0.59	0.60	0.62	0.68	0.62	0.58	0.73	0.59	0.66	0.69	0.50

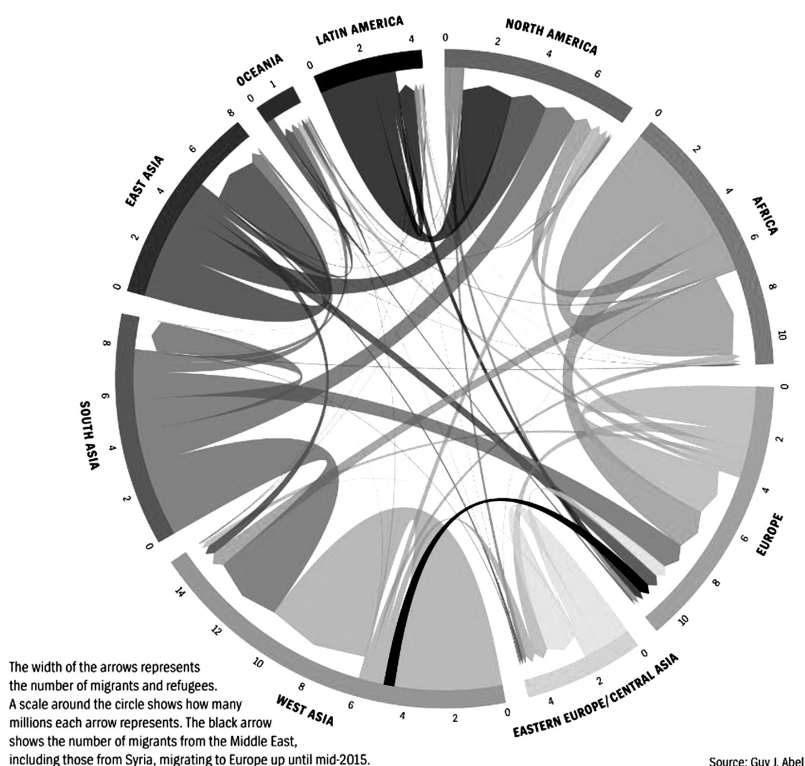
*Izvor:* Abel and Sander, 2014.

Abel se suprotstavlja aktualnim podacima Ujedinjenih naroda o razmjerima međunarodne migracije. UN je za 2015. godinu iznio procjenu od 244 milijuna međunarodnih migranata i ukazao na dramatičan skok od 41% u odnosu na 2000.godinu (173 milijuna ili 2.8% svjetske populacije). Međutim, taj broj je problematičan jer uključuje sve ljude koji žive izvan mjesta svoga rođenja, bez obzira kada su migrirali (dakle, sve udjele migranata koji su ikada napustili mjesto rođenja i još uvijek su živi) i zapravo malo nam govori o aktualnim migracijskim procesima (tokovima migracije), posebno o pravicima i vremenu migracija.<sup>2</sup>

2 Na primjer, tu su uključeni: vlasnik kebab restorana koji živi u Njemačkoj već 20 godina, indijski profesor nuklearne fizike koji je prihvatio mjesto na Sveučilištu u Göttingenu 1980-tih, švedski dizajner koji živi u Njemačkoj od 1990-tih, itd. (Abel i Sander, op.cit.). Abel smatra da se radi o traženju većih financijskih sredstava za pomoć i podršku izbjeglicama od strane UN. Naravno, treba spomenuti i problematičnost svih izvora podataka, procjena i registara o migrantima koje UN prikuplja od 200 zemalja u svijetu.

Abel i Sander kao izvor podataka koriste evidenciju UN-a i Svjetske banke o tokovima migracija u dvjesto<sup>3</sup> zemalja i teritorija svijeta po petogodišnjim razdobljima od 1960. do danas. Najveći poslijeratni povijesni skok zabilježen je od 1990. do 1995. nakon pada “Željezne zavjese”, početka rata u Afganistanu i genocida u Ruandi (tablica 1). U okviru tako male populacije migranata u svjetskim razmjerima, pitanje je koje su svjetske regije najviše pogođene useljavanjem. Je li to Europa? Kao što je vidljivo na Grafikonu 1, opća percepcija migracijskih kretanja “pati” od europocentrizma, odnosno sklonosti da se vjeruje da se svi žele naseliti u Europu.

GRAFIKON 1. Migracijski tokovi između svjetskih regija 2010-2015.



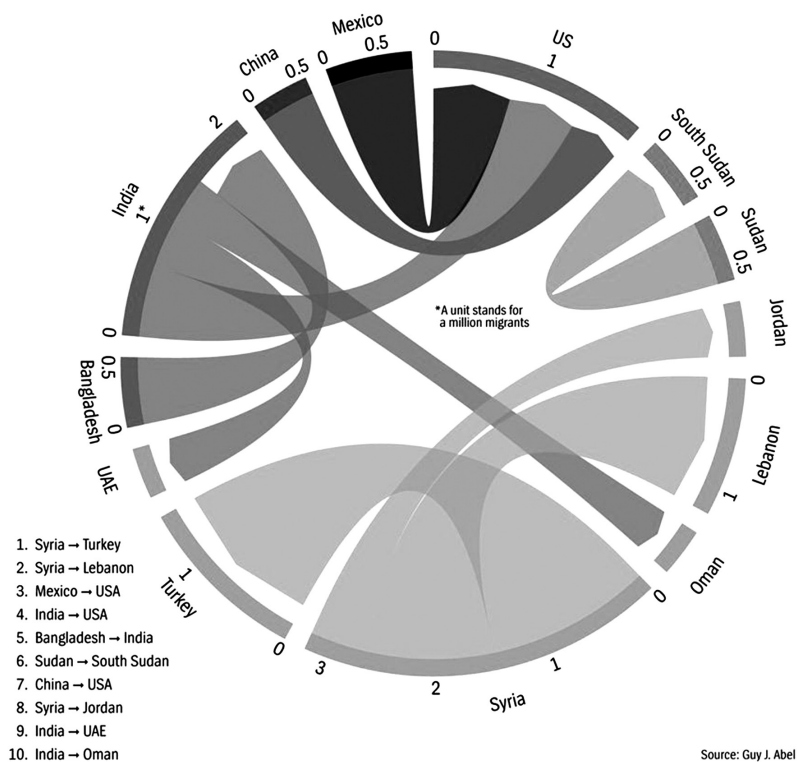
Izvor: Abel and Sander, 2014.<sup>4</sup>

- 3 UN službeno priznaje 193 države, ali se podaci prikupljaju i za određene teritorije koje imaju izvjestan stupanj nezavisnosti, ali nisu priznate od strane većeg broja članica ove organizacije.
- 4 Abelu je novinar njemačkog Spiegela postavio pitanje je li dolazak velikog broja Sirijaca do kraja 2015. u Njemačku i Europu utjecao na značajniji porast imigranata u Europi. Odgovor je bio negativan. Priljev je, kako je izjavio Abel, samo utjecao da se udvostruči ionako tanka linija migracije od Bliskog Istoka ka Europi (Spiegel Online, svibanj 2016). Stoga smatramo da je tzv. migrantska kriza iz 2015. godine bila samo jedna u nizu cikličnih etapa migracijskih procesa, te na globalnoj razini nije imala značajnije efekte.

Grafikon 1 pokazuje da se većina kretanja odvija unutar svjetskih regija, a ne između njih. Najdeblje strelice na grafikonu ukazuju na najučestalija kretanja od Afrike ka Africi, od Bliskog Istoka ka Bliskom Istoku, Istočne Azije ka Istočnoj Aziji. Također, očigledno je da Europljani više migriraju ka Europi nego Afrikanci ka Europi. Najjači transnacionalni tok je i dalje od Srednje ka Sjevernoj Americi, mada je i on u opadanju.

Grafikon 2 pokazuje najintenzivnije migracijske tokove između dvije države. Strelice ukazuju na pravce i jačinu/opseg migracija i vidi se da je najopsežnije kretanje u razdoblju između 2010. i 2015. godine bilo od Sirije ka Turskoj i Libanonu, kao i iz Meksika i Indije ka SAD-u.

GRAFIKON 2. Deset najvećih međunacionalnih migracijskih tokova 2010.-2015.



Izvor: Abel and Sander, 2014.

Velikim intra-regionalnim kretanjima stanovništva (Slika 1) doprinose i masovne unutarnje migracije, odnosno značajni brojevi tzv. interno raseljenih osoba, koji ne prelaze međunarodnu granicu.



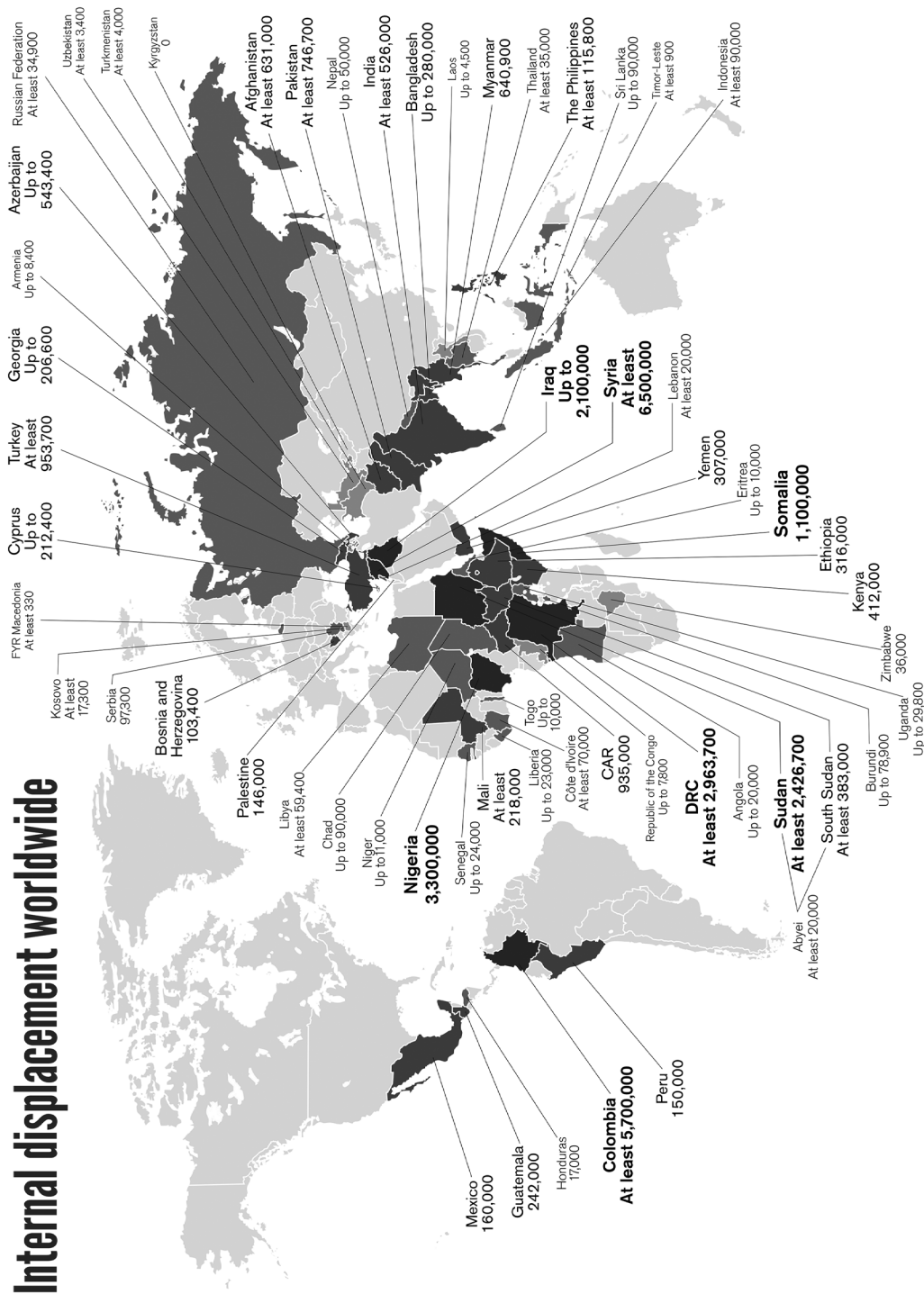
Interno raseljeni unutar teritorija svojih država porijekla (koji po zakonu nemaju status izbjeglica), prinuđeni su bježati iz svojih domova uslijed ratova, nasilja i ugrožavanja ljudskih prava. Oni su ponovno najbrojniji u državama i regijama koji su izvorište sukoba (Slika1) – u Siriji (čak 6 milijuna), potom u Kolumbiji, Nigeriji i dr. Od ukupno 65.3 milijuna raseljenih ljudi u svijetu 2015., prema podacima UNHCR-a, čak 40.8 milijuna su interno raseljene osobe, što govori u prilog činjenici da više od 60% ove populacije ostaje u zemlji svoga porijekla (Korac – Sanderson, 2017).

Drugo pitanje koje upućuje na kritičko preispitivanje europske “migracijske krize” odnosi se na uzroke migracija i dilemu jesu li migranti (nepo)željni. Glavni uzroci migracijskih kretanja stanovništva su demografski pritisak (porast broja stanovnika u svijetu), nedostatak sigurnosti (ratovi, prirodne i ekološke katastrofe)<sup>5</sup> i težnja ljudi za boljim životom (Avramov, 2017). Stanovništvo svijeta, promatrano u cjelini, danas se povećava uslijed visokih stopa rađanja u nerazvijenim područjima, u Africi i Aziji. Nasuprot njima, razvijeni dijelovi planeta (Europa, Sjeverna Amerika, Japan, Australija, Novi Zeland) imaju negativan prirodni priraštaj, a porastu njihovog stanovništva doprinosi imigracija (vidi Grafikon 1). Europa se još od 1970-ih suočava sa nedovoljnim rađanjem i prirodnim obnavljanjem stanovništva, odnosno izraženim starenjem s vrha i dna starosne piramide uslijed produženog životnog vijeka i smanjenog fertiliteta (Vobecká et al., 2013). U grupi nerazvijenih i zemalja u razvoju povećavaju se priljevi mladog stanovništva koje se treba školovati i zapošljavati, što proizvođa pritisak na njihova nerazvijena gospodarstva, dok se u razvijenom svijetu povećava udio umirovljenika, starih i osoba kojima je potrebna dugotrajna njega i briga (Avramov, 2017). Demografska budućnost svijeta ukazuje da će se nejednakosti u životnim šansama među populacijama i starosnim generacijama nastaviti, a možda čak i pojačati. Pritisak mlađih generacija iz nerazvijenog dijela svijeta nastavit će se kroz emigraciju, što znači da će, konkretno u EU, pristizati ljudi različitih jezika, kultura, religija, običaja i uvjerenja, koje treba integrirati. Sadašnji tzv. sigurnosni rizici kojima su izloženi građani EU povezani su s neuspješnom kulturnom integracijom, odsustvom EU identiteta, odnosno neadekvatnom inkluzijom građana imigrantskog podrijetla i njihovih potomaka (Avramov, 2013, 2017).

U uvjetima starenja stanovništva Europske unije, potreba za imigracijom ostaje konstanta njenih budućih populacijskih scenarija (Avramov, 2013; Avramov, 2017). Donji grafikon pokazuje da će budućnost EU (ovdje EU-27 iz 2012.) ostati nepromijenjena s imigracijskim “prikoskom”, a bez njega će nastati izražena depopulacija. To znači da imi-

5 U vezi sa ekološkim prijetnjama dovoljno je navesti aktualni podatak prema kojem ljudski rod troši resurse 1.5 naše planete za svoju potrošnju (Avramov, 2017:5).

# Internal displacement worldwide

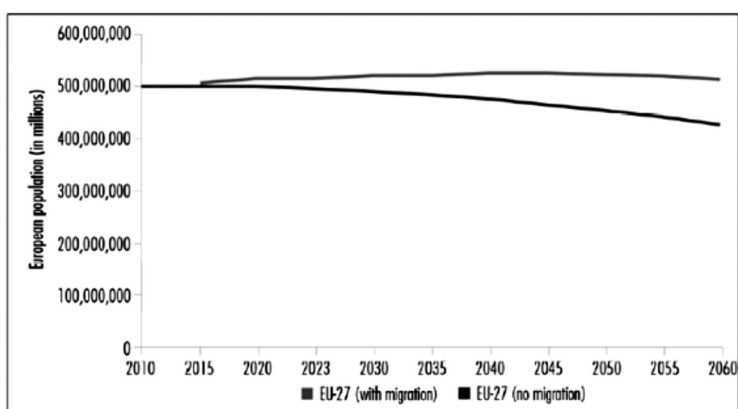


SLIKA 1: Raseljene osobe u svijetu 2014.

Izvor: <http://www.internal-displacement.org/assets/publications/2014/201405-global-overview-2014-en.pdf>

granti nisu objektivna prijetnja opstanku Unije. Naprotiv, kada je riječ o budućnosti Europske unije u razdoblju između 2030. i 2050. godine, ekonomisti predviđaju da će EU-28 biti potrebno milijun imigranata godišnje, od 20 do 45 godina starosti, za koje se očekuje da će dolaziti iz trećih zemalja. Kada se tom opsegu radne snage dodaju članovi njihovih obitelji, novoformiranih ili spojenih iz zemalja podrijetla, dobiva se broj od 62 milijuna ljudi, koji će morati biti prihvaćeni i integrirani na tržištu rada, u obrazovnom, zdravstvenom i mirovinskom sustavu, u području stanovanja, u lokalnim zajednicama, itd. (Global Europe 2030-2050, prema: Avramov, 2017).

GRAFIKON 3: Projekcije EU-27 do 2060. sa i bez imigracije



Source: Eurostat (2012): EUROPOP2010 - Convergence scenario with and without migration

Izvor: EUROSTAT, 2012.

I konačno, pitanje (ne)sigurnosti. Jesu li imigranti prijetnja državnim granicama? Od početka 1990-ih godina, imigracija je u europskim politikama poistovjećivana sa prijetnjom, a prisilni migranti su konstruirani kao ugrožavajući po državne granice. Počevši od poznatih događaja 11. rujna u SAD-u, imigranti se izravno povezuju sa terorizmom. Takva socijalna konstrukcija podržava strah od izbjeglica i teritorijalno i administrativno isključivanje nepoželjnih stranaca – “drugih”. Ova paradigma državne sigurnosti ima dalekosežne negativne posljedice za sigurnost ljudi koji traže utočište i koji imaju pravo na zaštitu i koji bi trebali biti u fokusu brige, umjesto sigurnosti vanjskih granica (Korac-Sanderson, 2017).

Glavna prijetnja sigurnosti u suvremenom kapitalizmu neoliberalnog tipa je ogroman porast socijalnih nejednakosti, koji je do sada nezapamćen<sup>6</sup> (Avramov, 2017; Korac-Sanderson, 2017). Društvo pozne

6 Krajem 2016. godine, osam ljudi je posjedovalo bogatstvo kao polovica najsiro-

modernosti je rizično i fluidno, zajedništvo među ljudima je “razmontirano”, a moderna konstantno proizvodi viškove ljudi ili ljudski otpad (Bauman, 2009). “Izbjeglice su postale, u karikiranoj sličnosti sa novom moćnom elitom globaliziranog svijeta, primjer za tu ekstrateritorijalnost u kojoj su potopljeni korijeni sadašnjeg *precarité* (podv. Z.B.) ljudskog stanja, tog predvodnika današnjih ljudskih strahova i zebnji. Ti strahovi i zebnje su se, uzalud tražeći odušak, prenijeli na popularnu ljutnju i strah od izbjeglica...Izbjeglice su glineni golubovi za ispoljavanje viška strepnje...” (Bauman, 2009:160).

Živimo u neoliberalnom okruženju kompetitivnog i posesivnog individualizma oličenog u vrhovnom pravu vlasništva i slobodnog izbora na tržištu (Korac-Sanderson, 2017). U takvim okolnostima raste nesigurnost građana u vezi sa poslom, prihodima, zdravljem, okruženjem i terorizmom sa kojima je, kako kaže Bauman, lako manipulirati, posebno uz pomoć snažnih desnih populističkih stranaka i najnovijih zaokreta u javnom mnijenju EU.

Migracije se uokviruju u diskurs nesigurnosti, što je zapravo tehnika modernog vladanja ljudima. Time se također otvara jedna mala tržišna niša za proizvodnju opreme za nadzor granica (kule, osmatračnice, ograde, kontejneri, itd), kao i opravdanje za pojačanu upotrebu policije i vojske za združeno upravljanje granicama. Europska unija je u tom kontekstu primijenila paralelne migracijske strategije (Korac-Sanderson, 2017), kao što je “eksternalizacija EU granica” preko ustanovljenja ugovora o suradnji sa sedamnaest trećih država (TCN), izvan Unije, koje podržavaju ciljeve upravljanja granicama EU. U tom smislu financira se tehnička pomoć trećim zemljama, a migracije se uključuju u regionalne razvojne programe.<sup>7</sup> Trgovinski sporazumi, financijska pomoć, a konkretno, u slučaju Srbije, pregovori o pridruživanju Uniji<sup>8</sup> uvjetovani su aktivnim sudjelovanjem u ograničavanju imigracije, odnosno participacijom u upravljanju migracijama.

mašnjih na planeti, koji preživljavaju s dva dolara na dan. Između 1988. i 2011. godine prihodi najsiromašnijih 10% stanovnika svijeta povećani su za samo 65 dolara po glavi, dok su prihodi 1% najbogatijih porasli za 11.800 dolara ili 182 puta (Oxfam Report, prema Korac-Sanderson, 2017:31). Isti izvještaj pokazuje da su, usprkos svjetskim mjerama štednje, deset najvećih svjetskih korporacija zajedno ostvarile veći prihod od ukupnih prihoda vlada 180 država svijeta.

- 7 Primjer takvog globalnog projekta je onaj IOM-ov “Uključivanje migracija u nacionalne razvojne strategije” (2014.-2018.), koji se odnosi i na Srbiju i koji je namijenjen podršci nacionalnim vladama i njihovim partnerima u uspostavi boljeg sustava kontrole migracija i korištenju humanog potencijala migranata u razvoju lokalnog društva i ekonomije.
- 8 Nakon prihvaćanja odluke o stvaranju združenih vojno-policijskih snaga na makedonskoj i bugarskoj granici, Srbija je otvorila pregovaračka poglavlja 23 i 24. Prvo se odnosi na vladavinu prava i osnovna ljudska prava, a drugo na slobodu i sigurnost, upravljanje migracijama, sustav azila i policijsku suradnju.

## Metodologija istraživanja i prikupljanje podataka

U radu je korištena metoda desk analize, odnosno prikupljanja i analize svih relevantnih službenih dokumenata i ostalih sekundarnih izvora koji su povezani sa ispitivanim fenomenom. Detaljno su razmatrani dokumenti, strategije i zakoni implementirani u Srbiji u cilju mogućeg rješavanja migrantske krize, kao i uloga svih relevantnih organizacija koje pružaju pomoć migrantima. Značajna je bila i primjena metode “studying through” (detaljnije o metodi vidjeti kod Stojić Mitrović, 2016), koja podrazumijeva ispitivanje relevantnosti definicija i praksi u službenim dokumentima, ali i njene praktične primjene vezane za osobe na koja se ti pojmovi odnose i koji utječu na njihov status i život uopće.

Drugi izvor bili su podaci prikupljeni na terenu, kao dio aktivnosti u okviru projekta “Camps in Serbia” (vidi fusnotu br. 3) koji je započeo nakon zatvaranja rute u svibnju 2016. godine. U okviru istraživanja analizirani su sustav azilantskih centara i centara za prihvat migranata, upravljanje migracijskom krizom, kao i karakteristike migracijskih tokova. Terensko istraživanje uključivalo je i polustrukturirane i neformalne intervju s migrantima, volonterima, članovima vladinih i nevladinih organizacija. Pored metode intervju, značajna metoda bila je i metoda opservacije na velikom broju ključnih lokacija u Srbiji, a to su prije svega svi azilantski i prihvatni centri, neformalni smještajni objekti (“makeshift camps”), kao i na lokacijama u centru Beograda, prije svega u Afgan parku, kao glavnoj točki sakupljanja migranata na cijeloj ruti. Poseban aspekt istraživanja odnosio se na djelovanje nevladinih organizacija i njihovu podršku migrantima, prije svega onima u neformalnom smještaju.

Potom su u radu korišteni i podaci Ministarstva unutarnjih poslova Republike Srbije, Komesarijata za izbjeglice i migracije (KIRS), Međunarodne organizacije za migracije (IOM), UNCHR-a, FRONTEX-a, i drugih relevantnih organizacija koje se bave ovim pitanjima. Prema tome, prikupljena je vrlo bogata i komplementarna iskustvena evidencija, koja nam je omogućila solidnu osnovu za preispitivanje teorijskih postavki i donošenje odgovarajućih zaključaka.

Veliku teškoću u istraživanju predstavljala je činjenica da se situacija na Balkanskoj ruti konstantno mijenja(la), što je onemogućavalo prikupljanje podataka o stvarnom broju migranata i njihovim demografskim karakteristikama. Također, provođenje intervju se pokazalo vrlo kompleksnim, zato što su migranti stalno u pokretu, jer su jezične barijere evidentne, zato što je vrlo teško organizirati intervju sa ženama, a značajna stavka je i što je nemoguće provjeriti validnost informacija koje migranti daju. I pored poteškoća u istraživanju, ovo predstavlja značajan korak ka mapiranju migranata na Balkanskoj ruti, zajedno sa njihovim humanitarnim implikacijama.

231

Mirjana Bobić i  
Danica Šantić  
*Sigurnost EU vs.  
sigurnosti migranata:  
Srbija na Balkanskoj  
migracijskoj ruti*

## Balkanska migracijska ruta – uloga Republike Srbije

232

Forum za  
sigurnosne studije  
GOD. 2, BR. 2

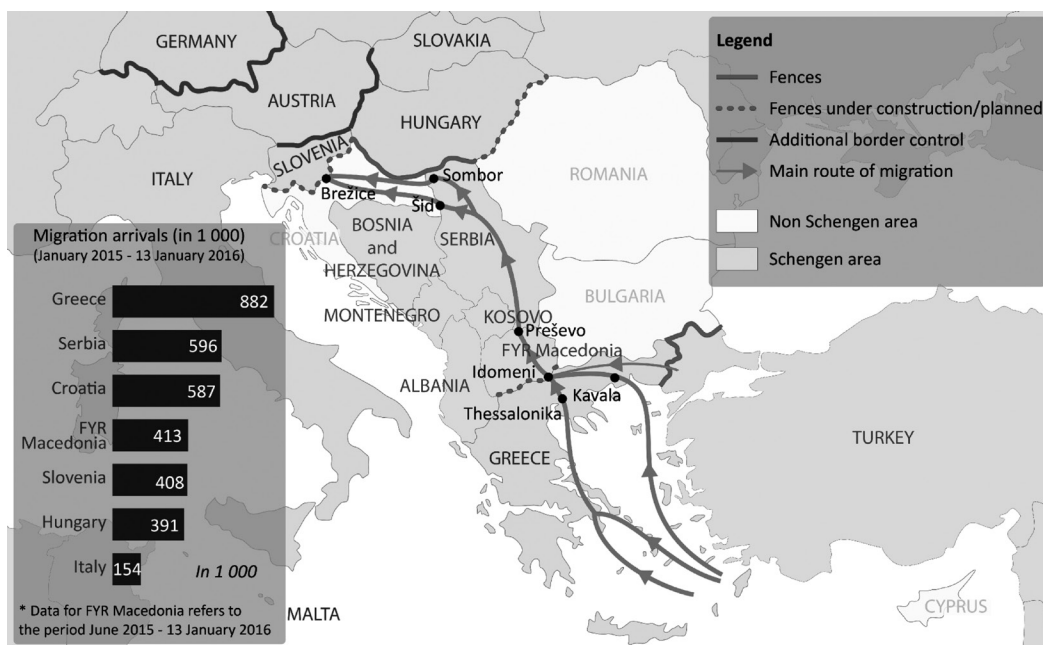
Sukobi koji su doveli do povećanja broja migranata na granicama i unutar Europske unije odvijaju se izvan europskog kontinenta, a umjesto da djeluje na njihove uzroke, EU se bavi njihovim posljedicama (Lutovac, 2016). Val protesta protiv autoritarnih režima na sjeveru Afrike i na Bliskom Istoku, poznatiji kao Arapsko proljeće, započeo je krajem 2010. godine, šireći se iz Tunisa, preko Egipta, Libije, Bahreina i Jemena, da bi u veljači 2011. godine stigao do teritorija Sirije. Ovi politički nemiri utjecali su na oblikovanje migracijskih tokova u Europi, prije svega uslijed porasta broja iregularnih migranata, prvobitno iz Tunisa, a potom u najvećem broju iz Sirije, Iraka, Afganistana i Eritreje, država u kojima desetljećima traju sukobi ili neposredna ratna opasnost. Ovisno o podrijetlu migranata, odnosno geografskom položaju teritorija sa kojih dolaze, mijenjali su se značaj i frekventnost ruta koje su korištene kao najbrži i najsigurniji putevi ka Europi. Tako su još 2005. godine tisuće migranata iz Subsaharske Afrike kao glavne ulazne točke u EU koristile španjolske gradove – enklave na teritoriju Sjeverne Afrike – Ceutu i Melillu, a potom i zapadno-mediteransku rutu. Spomenuti građanski protesti na sjeveru Afrike uzrokovali su masovne migracije preko centralno-mediteranske rute, prije svega prema talijanskom otoku Lampedusa. O intenzitetu migracija preko središnjeg dijela Sredozemnog mora svjedoči podatak da je u 2014. godini broj migranata u EU, koji su koristili ovu rutu, dosegao rekordnu razinu. Međutim, ubrzo nakon toga, već 2015. godine centralno-mediteranska ruta gubi primat, ustupivši mjesto istočno-mediteranskoj ruti, prije svega pomorskoj vezi između Turske i grčkih otoka Kosa, Iosa, Lezbosa, Lerosa i Samosa (Kingsley, 2016, EPRS, 2016, Šantić et al 2017). Prema podacima FRONTEX-a,<sup>9</sup> od siječnja 2009. do kolovoza 2017. godine preko zapadnog Mediterana (obalna i kopnena granica Španjolske) do Europe stiglo je 71.027 osoba, preko centralno-mediteranske rute (obale Malte i Italije) desetostruko više – 745.421 osoba, a preko istočnog Mediterana (obale Cipra i Grčke i kopnena granica Grčke i Bugarske sa Turskom) čak 1.354.872 migranata. U istom razdoblju, preko Balkanske migracijske rute u države EU stiglo je 979.847 migranata.

Iz svega navedenog može se zaključiti da su se 2015. godine tokovi migranata pomjerali ka istoku i da su države Balkana postale glavne ulazne točke na europski kontinent, odnosno tranzitni teritoriji na putu za Njemačku, Švedsku, Austriju i druge države zapadne Europe. Razlozi za to su brojni, a ovdje se navode samo najvažniji, koji su u

9 [http://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk\\_Analysis/WB\\_Q2\\_2017.pdf](http://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/WB_Q2_2017.pdf) Podaci FRONTEX-a odnose se na broj pokušaja prelaska granice, a ne na broj osoba (s obzirom da su u pitanju iregularni prelasci, jedna osoba može više puta pokušati prijeći međunarodnu granicu).

funkciji ovog rada. Naime, jedan od osnovnih razloga jest geopolitički položaj Balkanskog poluotoka, jer je ovaj dio Europe most, odnosno koridor između Istoka i Zapada, a migracije su bile i ostale jedan od fundamentalnih elemenata povijesti, te katalizator suvremenih događaja, prije svega u posljednjih nekoliko desetljeća. Također, u usporedbi sa “smrtonosnom” centralno-mediteranskom rutom, prolazak preko Balkana je ocijenjen kao sigurniji, isplativiji, ali i znatno kraći, jer je većina migranata dolazila s prostora Bliskog Istoka. Grčka (2012.) i Bugarska (2014.) izgradile su ograde na kopnenoj granici sa Turskom, što je migracijske tokove usmjerilo preko Egejskog mora na teritorij Grčke, a potom preko Makedonije dalje na sjever ka EU. Posljednji razlog jest postojanje bezvignog režima između zemalja Balkana i EU, što reducira kontrole na granicama (EPRS, 2016). Regija Balkana, karakteristična po masovnom egzodusu izbjeglica ‘90-ih godina 20. stoljeća, i dva desetljeća kasnije zadržava odliku značajnog “opskrbljivača” EU nekim novim migracijskim tokovima, ovog puta s udaljenijih teritorija, te postaje područje tranzita.

SLIKA 2: Balkanska migracijska ruta, 2015.



\*Status Kosova je reguliran Rezolucijom 1244 UN-a  
 Izvor: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2016/573949/EPRS\\_BRI\(2016\)573949\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2016/573949/EPRS_BRI(2016)573949_EN.pdf)



Republika Srbija predstavlja jednu od ključnih tranzitnih zema-  
lja na Balkanskoj migracijskoj ruti. Država s najvećim brojem izbjeg-  
lica i interno raseljenih osoba u Europi od '90-ih godina 20. stoljeća,  
ponovo se sredinom 2015. godine suočila s velikim brojem migranata  
na svom teritoriju. Prema podacima Ministarstva unutarnjih poslo-  
va, od siječnja do prosinca 2015. godine 577.995<sup>10</sup> osoba prošlo je preko  
teritorija Srbije. Prema važećem Zakonu o azilu iz 2008. godine oni  
su klasificirani kao osobe koje su izrazile namjeru da zatraže azil na  
teritoriju Republike Srbije, što im je omogućilo regularan boravak u  
zemlji 72 sata, prije nego što podnesu i službeni zahtjev za dobivanje  
azila, ali koji su se u njoj zadržavali u prosjeku oko 2 dana. U odnosu  
na prethodnu, 2014. godinu, broj tražitelja azila povećan je 35 puta, a  
u odnosu na cjelokupno razdoblje od početka njihove registracije tj.  
od 2008. do 2014. godine 20 puta. Ovi brojevi ukazuju na razmjere mi-  
grantske krize za kojom se suočila Srbija, prije svega, od srpnja 2015.  
godine, kada je započeo intenzivan priljev migranata preko teritori-  
ja Makedonije. (Šantić et al., 2017; Ministarstvo unutarnjih poslova,  
2016; Komesarijat za izbjeglice i migracije-KIRS, 2016).

Broj migranata po mjesecima u drugoj polovici 2015. godine va-  
rirao je u skladu sa donošenjem novih propisa i regulativa, ali i dono-  
šenjem restriktivnih mjera o prihvatu migranata od strane država EU,  
kao i preusmjeravanjem migracijskih tokova uslijed zatvaranja poje-  
dinih granica. Najveći broj migranata na teritoriju Srbije registriran je  
u listopadu 2015. godine, kada je iznosio 180.307 osoba, odnosno goto-  
vo 1/3 njihovog ukupnog broja te godine. U ovom mjesecu je zabilježen  
i najveći dnevni prihvati migranata na ruti, kada je granicu između  
Makedonije i Srbije u 24 sata prešlo više od 10.000 osoba. Do najvećih  
promjena duž Balkanske rute došlo je u rujnu 2015. godine uslijed zat-  
varanja mađarske granice i preusmjeravanja tokova migranata prema  
zapadu, ka teritoriju Hrvatske, a zatim i u studenom iste godine kada  
je počela profilacija migranata i kada su preko grčko-makedonske  
granice propuštani samo migranti iz Sirije, Afganistana i Iraka, koji  
su smatrani izbjeglicama, a migranti iz ostalih zemalja su prepoznati  
kao ekonomski migranti i kao takvi zaustavljeni na ovoj granici, sa  
namjerom da ih se vrati u države podrijetla. Krajem 2015. i početkom  
2016. godine organiziran je niz regionalnih konferencija i sastanaka  
na najvišim državnim razinama, čiji su zaključci išli u smjeru reduci-  
ranja broja iregularnih migranata u pojedinim državama EU, koje su  
se našle pod najvećim pritiskom ove krize (npr. Austrija, Slovenija). To

10 Procjene o broju migranata koji su tranzitirali preko Balkanske rute u 2015. go-  
dini je različit: Europski parlament procjenjuje da ih je bilo 596.000, UNHCR –  
815.000, IOM – 639.152. Prema podacima FRONTEx-a, iste godine registrirano  
je 885.000 iregularnih prelazaka granice (Minca et al., 2017). Ovi brojevi vjero-  
jatno su mnogo veći, jer je procijenjeno da je registrirano svega 2/3 migranata  
prilikom njihovog dolaska u zemlje tranzita (Šelo-Šabić, Borić, 2016.)

se odrazilo kao domino efekt i na države na Balkanskoj migracijskoj ruti, koje uvode restriktivne mjere za prihvatanje migranata. Svakako najveća promjena uslijedila je u ožujku 2016. godine kada je sporazumom Turske i EU<sup>11</sup> ova tranzitna ruta i službeno zatvorena (Šantić, et al., 2017; KIRS, 2016).

Zatvaranjem Balkanske migracijske rute 2016. godine, broj prelazaka drastično je smanjen, ali migracijski tokovi nisu u potpunosti zaustavljeni. Jedna od najznačajnijih promjena jest pojava tzv. “zaglavljenih” migranata na teritoriju Srbije, čiji je prolaz dalje ka EU značajno otežan, a privremeni boravak u Srbiji produljen. Najveći broj migranata nakon zatvaranja rute dolazi preko teritorija Bugarske, dnevno od nekoliko desetaka do (najviše) 150 osoba. S druge strane, mađarske vlasti uvode praksu prihvata 30 osoba dnevno<sup>12</sup> na temelju popisa migranata registriranih u prihvatnim centrima u Srbiji (Beogradski centar za ljudska prava, 2017). Osoba registriranih na teritoriju Srbije, koje su izrazile namjeru za traženjem azila, bilo je 12.811, što je u odnosu na prethodnu godinu čak 45 puta manje. Od ukupnog broja izraženih namjera za traženjem azila u 2016. godini, svega 577 osoba je i službeno zatražilo azil, što je 4% od ukupnog broja. Statistika o azilnoj proceduri pokazuje da je za najveći broj tražitelja azila (267 osoba) postupak obustavljen, jer su osobe otišle iz Centra za azil i sa teritorija Republike Srbije. Kancelarija za azil je 2016. godine donijela 27 odluka kojima se usvaja zahtjev za azil (od toga je 19 osoba dobilo utočište na teritoriju Srbije – državljani Kube, Sudana, Libije, Kameruna, Afganistana, Irana, Kazahstana i Sirije) (KIRS, 2017). Razlog za drastično smanjenje podnijetih namjera za dobivanje azila jest i odluka vlade Republike Srbije o izdavanju tzv. migrantskih potvrda za državljane “koji dolaze iz zemalja u kojima su njihovi životi u opasnosti”<sup>13</sup> (KIRS, 2017: 44). Broj izdanih migrantskih potvrda 2016. godine iznosio je 96.236, i to za državljane Sirije, Afganistana, Iraka, Somalije i Pakistana (KIRS, 2017). Najveći broj osoba koje borave na teritoriju Srbije, nakon zatvaranja balkanske migracijske rute zabilježen je u proljeće 2017. godine i iznosio je više od 7.000 migranata.

## 235

Mirjana Bobić i  
Danica Šantić  
*Sigurnost EU vs.  
sigurnosti migranata:  
Srbija na Balkanskoj  
migracijskoj ruti*

- 11 Sporazum između Turske i EU o rješavanju migrantske krize podrazumijeva da će svi iregularni migranti koji dođu iz Turske u Grčku, a ne podnesu zahtjev za azil u Grčkoj biti vraćeni u Tursku. Također, prema sporazumu, za svaku sirijsku izbjeglicu koja bude vraćena iz Grčke u Tursku, jedan državljanin Sirije će iz Turske biti primljen u države članice EU. Sporazum podrazumijeva i otvaranje poglavlja za pregovore o pristupanju Turske EU, kao i financijsku pomoć Turskoj od oko 3 milijarde eura za upravljanje migrantskim tokovima na njihovom teritoriju.
- 12 Taj broj je sukcesivno smanjivan, da bi od proljeća 2017. godine iznosio svega 10 osoba dnevno, samo radnim danima.
- 13 “Potvrda o ulasku na teritorij Republike Srbije za migrante” službeno je objavljena u “Službenom glasniku RS” br. 81 od 24. rujna 2015. godine, ali je primjena započela znatno kasnije. Potvrdu izdaje Ministarstvo unutarnjih poslova na graničnim prijelazima, prilikom ulaska migranata u zemlju ili na teritoriju države ako se tu zateknu bez potvrda.

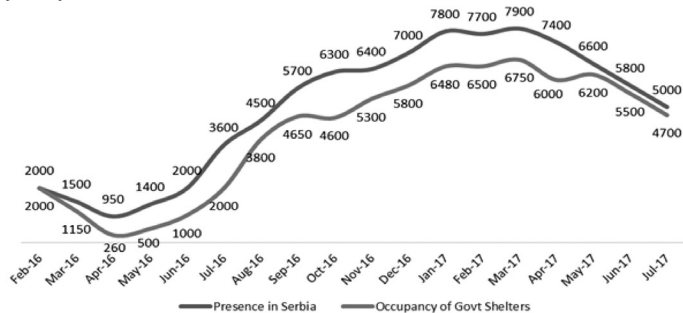
U rujnu 2015. godine Vlada Republike Srbije usvojila je dokument pod nazivom: "Plan reagiranja u slučaju povećanog priljeva migranata" kojim se identificiraju nadležna tijela, organizacije i institucije, njihovi zadaci u slučaju masovnog priljeva migranata, te mjere i aktivnosti koje je neophodno poduzeti, kao i potrebni resursi.<sup>14</sup> S povećanjem broja migranata na teritoriju Republike Srbije, a u skladu sa usvojenim Planom reagiranja, Komesarijat za izbjeglice i migracije sukcesivno je i prema potrebi od 2015. do danas otvorio, renovirao ili proširio kapacitete 18 prihvatnih centara. Pet centara ima status centara za prihvrat tražitelja azila (3 stalna centra – Krnjača, Bogovada i Banja Koviljača i 2 privremena centra – Tutin i Sjenica), a ostalih trinaest su tzv. prihvatni centri (Subotica, Sombor, Kikinda, Preševo, Bujanovac, Vranje, Divljana, Pirot, Dimitrovgrad, Principovac, Adaševci, Bosilegrad i Šid (trenutno izvan funkcije)).

Prema podacima KIRS-a od 10. listopada 2017. godine, na teritoriju Srbije boravilo je 4.064 migranata. Broj osoba smještenih u službenim vladinim centrima bio je 3.851 – od toga je u centrima za prihvrat i smještaj tražitelja azila bilo prisutno 1.053 migranata, a u prihvatnim centrima 2.798 osoba. Ukoliko podatak o ukupnom broju migranata na teritoriju Srbije usporedimo sa njihovim brojem u ožujku 2017. godine, kada je iznosio 6.750 osoba, jasno je da je za 6 mjeseci došlo do značajnog opadanja, od gotovo 3.000 osoba. Razloga za opadanje broja osoba u službenim smještajnim objektima ima nekoliko: migranti su manje pokretni u zimskim mjesecima, dok se s poboljšanjem vremenskih uvjeta povećava i njihova mobilnost; postojanje mreže krijumčara oko centara uvjetuje da se više migranata odlučuje na pokušaj iregularnog prelaska granice; migranti koji napuste centre, ali ne uspiju otići iz Srbije se najčešće u statistici pojavljuju kao "migranti koji su izvan službenih objekata za prihvrat u Srbiji" (Grafikon 4).<sup>15</sup>

14 <http://www.minrzs.gov.rs/files/doc/migranti/Plan%20Vlade0001.pdf> (10.11.2017.)

15 <http://www.kirs.gov.rs/articles/navigate.php?type1=3&lang=ENG&id=2330&date=0>.

GRAFIKON 4: Broj migranata na teritoriju Srbije prema vrsti smještaja



Izvor: UNHCR Serbia, Update, 24-30 July<sup>16</sup>

Nakon zatvaranja Balkanske migracijske rute, sve veći broj osoba se odlučivao za boravak u neformalnom smještaju u napuštenim objektima u blizini Beogradske željezničke stanice (nekadašnja skladišta), Afganistanskom parku u centru Beograda, u objektima “Stare ciglane” kod Subotice, u objektu “Grafosrem” u Šidu, kao i u blizini granice sa Mađarskom i Hrvatskom u improviziranim šatorima. Njihov ukupan broj se u prvim mjesecima 2017. godine povećao na 2.500 osoba. Razlog za izbjegavanje registracije i smještaja u službenim centrima Republike Srbije jest želja za brzom pokretljivošću kroz zemlju, kao i strah od dugog zadržavanja u centrima<sup>17</sup> i readmisije u zemlju podrijetla. Većina ovih objekata je srušena u svibnju 2017. godine, a migranti razmješteni u službene državne centre za njihov prihvata. U neformalnim smještajima u listopadu 2017. godine boravilo je svega nekoliko stotina osoba.<sup>18</sup> Opadanje broja osoba rezultat je uspješnog iregularnog prelaska granice, njihove naknadne registracije u službenim centrima, ali i teškoća u prikupljanju podataka o toj kategoriji migranata (Grafikon 4, KIRS, 2017).

Stoga se može konstatirati da je prema službenim podacima u azilantskim i prihvatnim centrima, kao i u objektima neformalnog smještaja, broj migranata u značajnom opadanju u odnosu na početak 2017. godine. Međutim, prema opservacijama na terenu početkom studenog 2017. godine i razgovorima s volonterima NGO-a, prije svega u Afganistanskom parku u centru Beograda, postoje indicije da je broj migranata u Srbiji ponovo u porastu. Naime, broj ulazaka u Srbiju povećava se na više od 50 osoba dnevno, a kako je broj regularnih izla-

16 <https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/58631.pdf>

17 Očekuje se da će prosječan boravak u Srbiji za jednu izbjegličku obitelj trajati oko godinu dana, a za samce i po pet godina, ukoliko budu čekali legalni izlazak iz zemlje.

18 U Afganistanskom parku registrirano je 187 osoba, na Horgošu 11, a na Kelebiji 15 migranata.

zaka sveden na svega dva dnevno na dva granična prijelaza s Mađarskom, jasno je da se ponovno povećava broj imobilnih ili zaglavljenih migranata u Srbiji.

Od početka 2018. godine situacija na Balkanskoj migrantskoj ruti se ponovno mijenja. Ruta se ovoga puta preusmjerava na teritorij Bosne i Hercegovine. Naime, u posljednjih šest mjeseci preko istočne granice ove države, iz Crne Gore i Srbije ušlo je, neslužbeno, oko 7.000 migranata, koji preko dvije izlazne točke – Velike Kladuše i Bihaća, pokušavaju prijeći na teritorij Hrvatske i dalje ka ostalim državama EU. Najveći broj migranata je porijeklom iz Pakistana, Afganistana i Sirije. To je ponovno stvorilo izvjesni strah od mogućnosti ponavljanja događaja iz 2015. godine i velikog pritiska migranata prije svega na vanjskim granicama EU.

### **Srbija na Balkanskoj migracijskoj ruti – od humanitarizma ka sekuritizaciji**

Na putu ka europskim integracijama Srbija je usvojila “formalne, tj. administrativno-pravne konceptualizacije i uredila svoje institucije zadužene za upravljanje migracijskim tokovima u okviru politike proširenja EU” (Stojić-Mitrović, 2016:336). Vizna liberalizacija, kao i otvaranje pregovaračkih poglavlja, uvjetovali su potrebu za formuliranjem određenih zakonskih akata kojima se reguliraju pitanja azila i tranzitnih migracija. Reakcija državnih tijela Republike Srbije na rješavanje migrantske krize koja se ogleda u nizu usvojenih i ažuriranju postojećih dokumenata (najznačajniji je novi Zakon o azilu i privremenoj zaštiti koji je usvojen u Skupštini Republike Srbije u travnju 2018), različitih pravilnika, mjera i akcija, koje preko politike otvorenih granica, političkog diskursa i javnog mnijenja, deklariraju Srbiju kao ‘refugee-friendly’ državu. Među najvažnijim zakonima koji se odnose na upravljanje migracijskim tokovima u Republici Srbiji, a koji predstavljaju značajan korak ka usklađivanju zakonodavstva sa pravnom stečevinom EU su Zakon o azilu (2008) i novi Zakon o azilu i privremenoj zaštiti (2018), Zakon o zaštiti državne granice (2008), Zakon o upravljanju migracijama (2012), Zakon o zapošljavanju stranaca (2014) i drugi. Također, postojeće strategije na temelju kojih su definirane migracijske politike su: Strategija suprotstavljanja ilegalnim migracijama u Republici Srbiji za period 2009-2014 (2009), Strategija za upravljanje migracijama (2009), Strategija integriranog upravljanja granicom u Republici Srbiji (2006) i Strategija reintegracije povratnika po osnovu Sporazuma o readmisiji (2009), zajedno sa postojećim akcijskim planovima.<sup>19</sup>

19 [http://arhiva.mup.gov.rs/cms\\_cir/sadrzaj.nsf/zakoni.h](http://arhiva.mup.gov.rs/cms_cir/sadrzaj.nsf/zakoni.h)

Otvaranjem Poglavlja 24 – “Pravda, sloboda i sigurnost”, u okviru pristupnih pregovora između Srbije i EU, započeti su pregovori o slobodnom kretanju ljudi, uz jamčenje njihove sigurnosti. Među dvanaest podpodručja koja se tretiraju u ovom poglavlju su i azil, migracije, vize, vanjske granice i šengenska pravna stečevina. Jedno od ključnih područja kojem je posvećena izuzetna pozornost jest pitanje azila, jer se najveći izazovi ogledaju u pripremi kapaciteta za adekvatno smještanje tražitelja azila i njihovo zbrinjavanje. Novi Zakon o azilu i privremenoj zaštiti, koji je izrađen prema preporukama Bruxellesa, a koji je dobio pozitivno mišljenje Europske komisije, kao što je već rečeno, usvojen je u travnju 2018. godine. Uz područje azila, u posebnom fokusu u pregovorima s EU su i pitanja migracija i to: legalnih migracija, sprječavanja ilegalnih migracija, readmisije, postupanja sa strancima itd. Svaka država kandidatkinja za članstvo mora osigurati odgovarajući normativni okvir, koji je usklađen s dokumentima EU u cilju upravljanja migracijama, ali i njegovu punu implementaciju. Također, u ovom poglavlju se razmatra i sprječavanje nezakonitih migracija.<sup>20</sup>

Međunarodni humanitarni odgovor Srbije počinje se oblikovati osnivanjem Radne grupe za rješavanje mješovitih migracijskih tokova u srpnju 2015. godine, uslijed povećanog priljeva migranata. Članovi Radne grupe su članovi pet ministarstava (Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja, Ministarstvo unutarnjih poslova, Ministarstvo za Europske integracije, Ministarstvo zdravlja), Komesarijata za izbjeglice i migracije i Delegacije Europske unije u Srbiji. Glavni zadatak Radne grupe jest rješavanje osnovnih humanitarnih potreba najugroženijih migranata i olakšavanje koordinacije i suradnje različitih institucija u organizaciji i pripremi objekata za prijem i tranzit migranata, jačanje sustava njihove registracije, kao i pružanje različitih usluga, uključujući osiguravanje novih i poboljšanje postojećih prihvatnih centara za njihov smještaj, hitnu zdravstvenu zaštitu, hranu i neprehrambene proizvode (“non food items”), kao i osiguravanje odgovarajućih sanitarnih uvjeta u centrima. Jedan od prvih koraka u registraciji i zbrinjavanju migranata bilo je otvaranje prihvatnog centra u Preševu u srpnju 2015. godine, kao jedine točke za registraciju migranata duž cijele Balkanske rute, a potom i ostalih sedamnaest centara prema već spomenutom “Planu akcije u slučaju povećanog priljeva migranata” iz 2015. godine (Šantić, et al., 2017, KIRS, 2016).

Pored Radne grupe i državnih institucija, veliki broj međunarodnih (IOM, UNHCR, UNICEF), kao i nevladinih organizacija (Centar za zaštitu tražitelja azila, Beogradski centar za ljudska prava, Grupa “484”, Caritas, Čovjekoljublje, Fondacija Ane i Vlade Divac, Save the children, Dječje selo, Liječnici bez granica, Danski savjet za izbjeglice,

20 <http://www.seio.gov.rs/>

Adra, Praxis i mnoge druge) u koordinaciji sa vladinim organizacijama i lokalnim zajednicama pružaju pomoć migrantima od početka krize do danas, i to na graničnim prijelazima, u službenim prihvatnim centrima, ali i u Afganistanskom parku u centru Beograda i u neformalnim smještajima. Osnovna karakteristika ovih organizacija jest što su se pomjerile od klasične humanitarne dimenzije kojom pomažu migrantima i pružanja trenutne podrške osobama kojima je pomoć neophodna, tako da imaju značajnu ulogu i u prevenciji, savjetovanju i, prije svega, u razvijanju partnerstva s lokalnim vlastima u upravljanju granicom, izgradnji kapaciteta i legalne podrške i za lokalne institucije i za migrante. Migrantima daju osnovne informacije o zdravstvenoj zaštiti, osiguravaju prevoditelje, kao i stručnu psihološku podršku ukoliko je neophodna. Također, organiziraju aktivnosti za djecu u prihvatnim centrima, pomažu osobama sa posebnim potrebama, maloljetnicima bez pratnje i asistiraju osobama koje se dobrovoljno žele vratiti u zemlju podrijetla (Šantić et al., 2017).

I pored svega navedenog, a u uvjetima izuzetno složene migracijske situacije, Lutovac je mišljenja da "Srbija nema odgovarajući institucionalni i normativni okvir, niti politički odgovor za masovnost mješovitih migracija", koje su znatno opteretile migracijski i azilni sustav, koji je Europska komisija 2015. ocijenila kao slabo uređen (Lutovac, 2016: 48). Također, isti autor navodi i mišljenje Zaštitnika građana iz 2015. godine, da se Srbija ponijela korektno, humano, ali ponekad nedovoljno organizirano, uglavnom uslijed *ad hoc* pristupa strateškim izazovima" (Zaštitnik građana, 2016: 5, prema Lutovac, 2016).

Humanitarni pristup koji je od početka migracijske krize zauzela Srbija, a koji je međunarodno prepoznat, navodi se kao odnos koje bi sve države na ruti, ali i odredišne zemlje, trebale prihvatiti kao dobar primjer. Međutim, svi napori u upravljanju migracijskim tokovima u većini država na Balkanskoj ruti, kao i država članica EU, bili su usmjereni ka zaštiti granica, sprečavanju ulaska migranata, deportaciji, a mnogo manje ka njihovoj integraciji. Sekuritizacija se provlačila kroz sva regulatorna područja, pa su u svim planiranjima pitanja sigurnosti granica i lokalnog stanovništva i kontrole kretanja migranata imala prioritet i veliku materijalnu podršku (Stojić-Mitrović, 2016). S tim u vezi je bilo potrebno afirmirati "humanitarni" diskurs koji tretira pitanje zaštite migranata od krijumčara, kao i rizika kojima su migranti izloženi prilikom iregularnog prelaska granica. U okviru tog diskursa nameću se pitanja otvorena za sekuritizaciju: ekstremni pristupi, diskriminacija, ksenofobija, nacionalizam i rasizam, te se može govoriti o posrednom sekuritizacijskom učinku migracija (Tatalović, Malnar, 2015). U uvjetima velike nezaposlenosti i loše ekonomske situacije, ali i sve češćeg shvaćanja migranata kao prijetnje političkoj, društvenoj, ekonomskoj i ekološkoj sigurnosti, značajan priljev migranata, koji



sve duže ostaju na teritoriju Srbije i čija se djeca uključuju u obrazovni sustav države, može dovesti do nezadovoljstva i ksenofobičnih istupa, kakvih već sada, istina samo u pojedinačnim slučajevima, ima.

## Zaključak

Europski kontinent se suočava s novim fenomenom, koji je označen kao fenomen “mješovitih migracija”, gdje ekonomski migranti, izbjeglice i tražitelji azila formiraju tokove ka državama EU, koji se najčešće isprepliću, što otežava reguliranje njihovog statusa. Jasno je da je posljednjih godina povećan priljev migranata iz Afrike i Azije ka Europi. Međutim, postavlja se pitanje može li se dolazak više od milijun osoba iz, u najvećem broju, ratom ugroženih područja, smatrati krizom ili je kriza nastala uslijed nepostojanja odgovora europskih država na ovakve tokove? Ovaj broj svakako nije zanemariv, prije svega ako se sagleda doseljavanje stanovništva ka europskom kontinentu u dugom povijesnom razdoblju, ali njihov udio u ukupnom stanovništvu Europske unije je svega 0,2%, što indicira na razmjerno mali udio koji najbogatije države na kontinentu s lakoćom mogu apsorbirati. Europska “migracijska kriza” u prvom redu je proizvod masovnog doseljavanja izbjeglica iz Sirije, Iraka i Afganistana, koji bježe od rata i religijskog ekstremizma. Ali čak i ukoliko bi sukobi u ovim zemljama završili u najskorije vrijeme, u zemlje EU će i dalje dolazili stanovnici Eritreje, Somalije, Nigerije, Senegala i drugih afričkih država.

Percepcija migranata kao prijetnje socijalnoj koheziji i sigurnosti postala je vodeća tema javnih rasprava u mnogim državama svijeta, a naročito u EU. S ovakvom promjenom diskursa, od humanitarnog ka sigurnosnom, činjenice o migrantima koje se zasnivaju na dokazima se često previdaju, a mediji u velikoj mjeri plasiraju sliku zasnovanu na dezinformacijama. Razdor između realnosti i percepcije sve se više produbljuje, sa sve prisutnijim i snažnijim stereotipima, zabudama i predrasudama o migrantima. Porast negativnog stava prema migracijama u svijetu dovodi do neuspješne implementacije dobrih migracijskih politika, koje bi dale pozitivan doprinos u upravljanju suvremenim migracijskim tokovima. Stoga je jasno da se u rješavanje pitanja svih tipova prostorne mobilnosti stanovništva moraju uključiti aktivni kreatori javnih rasprava i donositelji politika – vlade država, mediji i civilno društvo.

Humanitarni pristup za koji se opredijelila Republika Srbija međunarodno je prepoznat od početka “migrantske krize” 2015. godine. Međutim, upravljanje migracijskim tokovima u značajnom broju država Balkana, ali i pojedinim članicama EU (Austrija, Slovenija, Hrvatska, Mađarska) fokusirano je na pretežito na zaštitu granica i kontrolu kretanja migranata, a manje na njihov prihvata i integraci-

## 241

Mirjana Bobić i  
Danica Šantić  
*Sigurnost EU vs.  
sigurnosti migranata:  
Srbija na Balkanskoj  
migracijskoj ruti*

ju. Sekuritizacija je ušla u sva regulatorna područja i nametnula se kao vodeće pitanje. Izborom humanitarnog pristupa na početku “migrantske krize”, država je nastojala pokazati svoju posvećenost europskim vrijednostima, iako je migracijska politika europskih država u velikom broju slučajeva usmjerena na sigurnosni pristup, odnosno kontrolu kretanja migranata. Promjena političkog diskursa, koja je nastupila početkom 2016. godine (iako i dalje sa dominantnim humanitarnim pristupom) bila je u skladu sa zahtjevima EU za jačanjem kontrole granica, a koji su sastavni dio pregovaračkog procesa za pristupanje Srbije EU i uspostavljanja trgovinske razmjene, financijske pomoći itd. To je uvjetovalo i djelomičnu transformaciju stavova prema migrantima, koji se sve više sagledavaju kao prijetnja političkoj, društvenoj, ekonomskoj i ekološkoj sigurnosti sa potencijalom da eventualno dovedu do potpune promjene narativa prema ovoj ranjivoj populaciji i s tim u vezi rastuće ksenofobije. Navedena situacija bi u značajnoj mjeri mogla predstavljati značajan izazov u sferi integracije migranata, koji su, nakon zatvaranja granica EU, zadržani u Srbiji (‘stranded in Serbia’), a čija djeca su od 2017. godine uključena u obrazovni sustav države. Zbog toga je neophodno primijeniti uravnotežen humanitarni pristup prema ovim mješovitim migracijskim tokovima, koji je potrebno usuglasiti na međudržavnoj i regionalnoj razini.

Mirjana Bobić\*  
Danica Šantić\*\*

# EU Security vs. Security of Migrants: Serbia on the Balkan Migration Route

243

**SUMMARY:** The paper assumes that the latest Balkan migration crisis has been constructed as a security threat to EU countries and its citizens, while the safety of people fleeing war, famine, conflict, demographic and environmental pressures (from Africa and Middle East) is largely neglected and transferred to the non-governmental sector, humanitarian organizations and private individuals. The enormous cost of endangering the human safety of persons on the move is ignored (increase in mortality, the spread of smuggling networks, illegal entry, trafficking in human beings, etc.). Forced immobility due to the inability to cross the borders in the countries of transit is associated with numerous social problems, in conditions of unpreparedness for increased inflow, acceptance and protection of migrants, both at global and local level.

Since the beginning of the migrant crisis, Serbia has taken a “refugee friendly” policy, which implies a responsible, humanitarian approach. However, the change in political discourse on migration flows in connection with the opening of some chapters related to EU accession has led to a shift towards a security position, that is, the adoption of discourses that increasingly take on an alarming connotation. For all the foregoing, the paper will show the position of migrants and asylum seekers in Serbia, as well as the (unwillingness) of the state to respond to the growing challenges in the area of their acceptance and protection, primarily after March 2016 and the official closure of the Balkan route.

**KEY WORDS:** Security, migrants, Balkan migration route, Serbia, immobility.

\* Mirjana Bobić, PhD, Faculty of Philosophy, University of Belgrade.  
E-MAIL: mirjana.bobic@gmail.com

\*\* Danica Šantić, PhD, Faculty of Geography, University of Belgrade.  
E-MAIL: danicam@gef.bg.ac.rs

## Literatura

244

Forum za  
sigurnosne studije  
GOD. 2, BR. 2

- Abel, Guy, Sander, Nikola. 2014. Quantifying Global International Migration Flows. *Science*, March 28, 2014. Vol. 343, (6178):1520-1522
- Ambrosini, Maurizio. 2016. From "illegality" to Tolerance and Beyond: Irregular Immigration as a Selective and Dynamic Process, *International Migration*, Vol.54. No. 2.
- Avramov, Dragana. 2013. Immigration and Integration Scenarios in Global Europe: Forward -Looking up to 2050, *Sociologija*, Vol.LV, No. 2, Beograd: Sociološko udruženje Srbije i Crne Gore i Institut za sociološka istraživanja Filozofskog fakulteta u Beogradu.
- Avramov, Dragana. 2017. Immigration and integration of immigrants: Impacts of research for social and security policies. *European Journal of Human Security* (EJHS), Volume 1, 2017,forthcoming, Faculty of Security Studies University of Belgrade.
- Balibar, Étienne. 2012. Strangers as Enemies. Walls all over the world and how to tear them down. *Mondi Migranti*, 6 (1).
- Bauman, Zygmunt. 2009. *Fluidna ljubav. O krhkosti ljudskih veza*. Novi Sad: Mediterran Publishing.
- Beogradski centar za ljudska prava. 2017. Pravo na azil u Republici Srbiji, Beograd
- Beznec, Barbara, Speer, Marc and Stojic Mitrovic, Marta. 2016. *Governing the Balkan Route: Macedonia, Serbia and the European Border Regime*, Beograd: Rosa Luxemburg Stiftung, Southeast Europe.
- Bobić, Mirjana, Janković, Stefan. 2017. New Spectre Haunting Europe? in: Bobić, Mirjana and Janković, Stefan (eds.) *Towards Understanding of Contemporary Migration. Causes, Consequences, Policies, Reflection*. Belgrade: Institute for sociological research Faculty of Philosophy, pp xi-xiii.
- Collyer, Michael, King, Russel. 2016. "Narrating Europe's Migration and Refugee 'Crisis'", *Human Geography*, Vol.9, No2: 1-12
- de Haas, Hein. 2007. *The Myth of Invasion. Irregular Migration from West Africa to the Maghreb and the European Union*, University of Oxford: International Migration Institute.
- EPRS, 2016. "Migration and Asylum", <http://www.europarl.europa.eu/thinktank/infographics/migration/public/index.html?page=intro> (28.11. 2017).
- IOM, 2016. "Mixed Migration Flows in the Mediterranean and Beyond", [http://migration.iom.int/docs/2016\\_Flows\\_to\\_Europe\\_Overview.pdf](http://migration.iom.int/docs/2016_Flows_to_Europe_Overview.pdf) (28.12.2017).
- King, Russel, Lulle, Aija. 2016. *Research on Migration: Facing Realities and Maximizing Opportunities. A Policy Review*, Brussels: European Commission, DG for Research and Innovation.
- King, Russel. 2002. "Towards a New Map of European Migration", *International Journal of Population Geography*, 8.
- Kingsley, P., 2016. *The New Odyssey. The Story of Europe Refugee Crises*. London, The Guardian.
- KIRS, 2017. *Migracioni profil Republike Srbije 2016*. Beograd: KIRS ("Migration Profile of the Republic of Serbia in 2016")
- KIRS, 2016. Pregled aktivnosti preduzetih tokom povećanog priliva migranata. (<http://www.kirs.gov.rs/articles/navigate.php?type1=3&lang>

- =ENG&id=2330&date=0)  
(25.10.2017).
- Korac-Sanderson, Maja. 2017. "Bordering and Rebordering Security: Causes and Consequences of Framing Refugees as a "Threat" to Europe", in: Bobić, Mirjana and Janković, Stefan (eds.) *Towards Understanding of Contemporary Migration. Causes, Consequences, Policies, Reflection*. Belgrade: Institute for sociological research Faculty of Philosophy, pp 25-41.
- Lutovac, Zoran. 2016. Migracije i evopske integracije Srbije. *Stanovništvo*, Vol.54., No1. Beograd: Centar za demografska istraživanja Instituta društvenih nauka.
- Ministarstvo unutrašnjih poslova. 2016: Dokumentacione tabele.
- Pécoud, Antoine, Paul de Guchteneire. (eds.). 2007. *Migration Without Borders. Essays on Free Movement of People*, Paris: Unesco Publishing and Berghan Books (New York and Oxford).
- RRMMP. 2016. Regional Refugee and Migrant Response Plan for Europe: Eastern Mediterranean and Eastern Balkans Route, UN.
- Spigel Online, May, 17, 2016, Global Migration? Actually the World is Staying Home (by Guido Mingels), <http://www.spiegel.de/international/world/why-global-migration-statistics-do-not-add-up-a-1090736.html>, (29.3.2018).
- Stojić Mitrović, Marta. 2016. Azil i neregularne migracije u Srbiji na početku XXI veka: kulturne paradigme. Doktorska disertacija. Univerzitet u Beogradu – Filozofski fakultet. Beograd
- Šelo Šabić, Senada, Borić, Sonja, At the Gate of Europe: A Report on Refugees on the Western Balkan Route, 2016, [http://www.irmo.hr/wp-content/uploads/2016/05/At-the-Gate-of-Europe\\_WEB.pdf](http://www.irmo.hr/wp-content/uploads/2016/05/At-the-Gate-of-Europe_WEB.pdf).
- Šantić, Danica, Minca, Claudio, Umek, Dragan. 2017. The Balkan Migration Route. Reflections from the Serbian Observatory. in: Bobić, Mirjana and Janković, Stefan (eds.) *Towards Understanding of Contemporary Migration. Causes, Consequences, Policies, Reflection*. Belgrade: Institute for sociological research Faculty of Philosophy, pp 221-239.
- Tatalović, Siniša, Jakešević, Ružica. 2016. Novopristigli migranti i nacionalne manjine u Hrvatskoj, FES i Centar za međunarodne i sigurnosne studije Fakulteta političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu.
- Tatalović, Siniša, Malnar, Dario. 2015. Sigurnosni aspekti izbjegličke krize. Političke analize, Vol.6 No.23. Zagreb.
- UNHCR. 2016. *Gender assessment of the refugee and migration Crisis in Serbia and FYR Macedonia*, Istanbul: Europe and Central Asia Regional Office.
- Vobecká, Jana, William P. Butz and Gerald Cirilo Reyes, 2013. *Population Trends and Outcomes in UNECE Region. Outcomes, Policies and Possibilities*. UNFPA and IIASA.
- Welsh, Jennifer. 2016. *The Return of History: Conflict, Migration, and Geopolitics in the Twenty-First Century*. Toronto: Anansi Press.
- <http://www.spiegel.de/international/world/why-global-migration-statistics-do-not-add-up-a-1090736.html> (22.10.2017)
- <http://www.internal-displacement.org/assets/>

- publications/2014/201405-global-overview-2014-en.pdf (22.10.2017)  
<https://www.iom.int/files/live/sites/iom/files/Country/docs/Mixed-Migration-HOA.pdf>  
(25.10.2017)  
<http://library.fes.de/pdf-files/bueros/kroatien/13058.pdf>  
(25.10.2017)  
<http://www.europarl.europa.eu/thinktank/infographics/migration/public/index.html?page=into> (25.10.2017)  
<http://www.minrzs.gov.rs/files/doc/migranti/Plan%20Vlade0001.pdf>  
(10.11.2017)  
[http://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk\\_Analysis/WB\\_Q2\\_2017.pdf](http://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/WB_Q2_2017.pdf)  
(11.11.2017)  
[http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2016/573949/EPRS\\_BRI\(2016\)573949\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2016/573949/EPRS_BRI(2016)573949_EN.pdf)  
(12.11.2017)  
<http://www.seio.gov.rs/> (12.11.2017)  
<https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/58631.pdf>  
(13.11.2017)  
[http://arhiva.mup.gov.rs/cms\\_cir/sadrzaj.nsf/zakoni.h](http://arhiva.mup.gov.rs/cms_cir/sadrzaj.nsf/zakoni.h) (13.11.2017)

PREGLEDNI RAD

**Filip Dragović\***  
**Aziz Hasanović\*\***  
**Robert Mikac\*\*\***  
**Krešimir Mamić\*\*\*\***

# **New approaches to the challenge of mass migrations**

- \* Filip Dragović, PhD, Regional Advisor of the United Nations Development Program. E-MAIL: filadragovic@gmail.com.
- \*\* Mufti Aziz ef. Hasanović, PhD, president of the Meshihat of the Islamic Community in Croatia. E-MAIL: aziz.hasanovic@zg.htnet.hr
- \*\*\* Robert Mikac, PhD, Faculty of Political Science, University of Zagreb. E-MAIL: robert.mikac@fpzg.hr.
- \*\*\*\* Krešimir Mamić, M.A., Ministry of Interior of the Republic of Croatia. E-MAIL: kmamic@mup.hr



**SUMMARY:** Migrations have been inevitable from the earliest history up to the modern times and they have constituted one of the foundations on which today's world has been built. Mostly developed countries encouraged the arrival of migrants who positively impacted the labour market. In last few decades developed countries have reduced the possibilities of legal immigration, while on the other hand crisis focal points all over the world have caused refugee and migration crises; desire to live in richer and more developed societies has been growing. Occasionally, due to events such as the migration crisis in Europe in 2015 and 2016, migrations became the most current issue for numerous subjects – from individuals, states and international organizations – to deal with. Today there are several political parties in the EU member states with very negative attitudes regarding migrants and further immigration in their program, and in some states, they are the ruling parties. Depending on the time, space and context, migrations are perceived, analysed and understood differently. The large migration crisis in Europe in 2015 and 2016 has shown that the European Union is unprepared for major migrations and that many countries, including Croatia, have no official migration policies. It exposed some of the weaknesses other than the lack of official policies and pointed out the advanced radicalization of the social and political scene in some countries, poor implementation of integration policies, misunderstanding of challenges and lack of understanding for the needs of others and “different”. It “shifted” the migration issues almost completely to security policies. This paper offers an analysis of these challenges related to the phases of handling them during the crisis, decisions of main actors and suggestions for improving the existing policies and better understanding of migrations challenges.

**KEY WORDS:**  
**migrations,**  
**migration policies,**  
**the European**  
**Union, the Republic**  
**of Croatia,**  
**humanitarian**  
**approach**

## Introduction

Since the beginning of the massive migration/refugee crisis in Europe in 2015, written papers on this phenomenon generally reflect attitudes, narration, discourse analysis and considerations of their authors. The general common denominator and the conclusion of most of such papers include considerations that massive and uncontrolled migrations, seen from the positions of transit and destination countries, represent insurmountable challenge that many actors observe in very different ways, thus creating an incomplete picture of the phenomenon itself. Today it is caused by mixed *push* and *pull* factors – from combination of war destructions, ethnic intolerance, lack of public security, climate changes and indigence to the search of everything opposite to migrants' existing situation and environment. Although the EU member states need large number of immigrants due to demographic renewal (European Commission, 2006), lack of workforce and upholding the economic development, these states, as well as the Union as a whole, have no effective and enforceable strategic plans, developed capabilities and capacities to accept large number of migrants when huge uncontrolled pressures can make established rules to collapse, as was witnessed during 2015 and early 2016 (European Migration Programme; Mikac and Dragović, 2017: 131). On the other hand, large demographic growth in poorer and more unstable parts of the world and the substantial increase of the young population create a potential basis for destabilizing influences both for these countries and for their environment (Huntington, 1996). Furthermore, while some countries express fear from migration of their expert staff, in the countries of destination there is fear that social, economic, cultural and political fabric of their society is changing, especially in the long run (Castles, et al, 2014).

Many debates, as well as practices of public institutions, show that transition from humanitarian to security aspects of migration happens to quickly, which presents a challenge itself and we consider it to be inappropriate and inadequate approach to the phenomenon of contemporary migrations. Also, very quickly attitudes at various levels were established that associated mass migrations with increased threat of terrorism, as well as with great danger of infiltration of extremists and terrorists into the migratory wave (Europol, 2016). Concerning the above, it should be noted that several attackers who committed terrorist attacks in Europe (the most obvious example is the attack in Paris in 2016) came to Europe within a massive migration wave, but experiences so far show that the abuse of the migration wave to enter the territory of Europe was individual, not the systematic way of infiltration of extremists and terrorists (Mamić, et al, 2016: 71). We consider that part of the reasons for prevailing se-

249

Filip Dragović, Aziz  
Hasanović, Robert  
Mikac i Krešimir  
Mamić  
*New approaches to  
the challenge of mass  
migrations*

curity approach over humanitarian or comprehensive one with clear migration policies lies in lack of clear indicators of the totality of the mass migrations phenomenon that Europe, the European Union and states are facing, as well as in lack of necessary long-term progressive policies. It leads to the situation in which many of the most significant actors just respond bearing in mind primarily their own position. In earlier days Europe has inhabited the world; millions of migrants went to the United States. And now it is facing the migratory wave that will surely be the future of the Euro-Asian-African space for a long time. To reduce emigration, the so-called “Marshall Plan for Africa” was proposed – the stronger European Union’s aid to African countries, where the population is growing rapidly – at the last EU-Africa summit in December 2017 (The Parliament Magazine, 2017).

The massive migration wave to Europe was triggered by the move of refugees from Syria to Europe in 2015, and many other refugees and migrants from more than hundred world countries joined them. Arab Spring also influenced the massive displacement and escape of the population from war-affected areas. It is important to know that at the beginning of 2015 most of the 4.3 million Syrian refugees (even 95 percent of them) were located in neighbouring countries such as Turkey, Lebanon, Jordan, Egypt, even Iraq, while the Arab countries Saudi Arabia, Kuwait, Bahrain, the United Arab Emirates, Oman and Qatar did not receive refugees from Syria at all. As a result, the camps in mentioned countries were overburdened and poorly supplied with basic necessities for the normal life of refugees. As they had lived for years in such conditions without much progress (though some states like Turkey made significant efforts in their integration into society), after the invitation of German Chancellor Angela Merkel in 2015 (saying that Germany would take all Syrian refugees) many of them decided to take that uncertain road to Europe. In that moment we recognised that the European Union has invested two billion Euros from 2007 to 2014 into building security systems, high technology and protection of borders, and very little in refugee reception; consequently it was poorly prepared for their massive arrival. The greatest pressure was on countries with external border of the European Union (Kurzgesagt, 2015).

The goal of this research is threefold: first, to present the phases of the occurrence, development and current completion of the massive migration crisis that Europe has faced (focus on events); secondly, to analyse the conduct of the most important political actors in the mentioned phases and processes (which is significant because everyone adjusts to the previous actors); thirdly, to propose examples of successful models of integration and coexistence of various nations and cultures in the Republic of Croatia, with special emphasis on relation between Christian majority and Muslim minority as a positi-

ve example for the rest of the European Union. The analysis will be accessed from several different discourses – humanitarian, security, institutional, political, theological. The results of the research will be important for understanding the extent of the challenges we are currently facing, and will be meeting. Conclusions of the research will have its application in the scientific part as well as in the promotion of migration policies, primarily those of the Republic of Croatia.

### Phases of migration crisis development

Efforts of migrants and refugees to enter Europe, especially the most developed (and therefore the most desirable) countries of the European Union, had lasted many years before the full development of the crisis in mid-2015. Therefore, the recent migration/refugee crisis can be divided into three phases: first, prior to mass migration movement that exposed to migrations primarily southern European countries (illegal border crossings, deciding on asylum applications, rescue operations at sea); second, since mid-2015, when massive migration movement from Turkey to Western Europe was initiated; third, since March 2016 and the agreement between the European Union and Turkey; it has (currently) halted the massive arrival of refugees and migrants, but smaller groups and individuals still succeed in their efforts that means that the crisis has not been resolved.

**The first phase** is characterised by several interacting activities that have been happening for years. Namely, the European Union and the member states have developed unified policies regarding migrations and asylum: the states at the “outer edge of the Union” mostly dealt with activities in which refugees, migrants and asylum seekers were required to seek protection or asylum. The above-mentioned policies, procedures and processes put primarily Mediterranean countries such as Spain, Italy and Greece under great pressure. At the same time, the instability in bordering area did not diminish but on the contrary. The wars and conflicts in Afghanistan and Iraq, spreading of the Arab Spring and the collapse of totalitarian regimes in Tunisia and Libya, and especially the war in Syria and conflicts with ISIL, led to even more powerful migration movements as a result of multi-year transition processes (Tadić, et al, 2016).

Also, when we talk about illicit migration issues, the aforementioned states, being the countries closest to the crisis focal points and the traditional routes of illegal migrations, should hold them back, but there is a question of how to prevent mass ship arrivals when you are obliged to save lives. In addition, it is important to point out that, due to the almost completely blocked legal entry of refugees and migrants into the European Union, many of them decide or are even forced to

251

Filip Dragović, Aziz  
Hasanović, Robert  
Mikac i Krešimir  
Mamić  
*New approaches to  
the challenge of mass  
migrations*

use the services of organized groups of people smugglers, what puts extra pressure on external states. According to Europol's assessment, smuggling of migrants has become one of the most profitable and widespread criminal activities of organized crime in the European Union. Smuggling of migrants is today large, profitable and sophisticated criminal market, comparable to the European drug market (Europol, 2017). Throughout all these years, most of the mentioned countries, but also those which are not members of the European Union (and are on the migration route to the most desirable countries of the Union), were left to face the mentioned challenges alone, without necessary co-operation and common response. These situations led to the political controversies at the highest level between Italy and France regarding the border crossing and for some time reinstated full border control by France. That made the Italian Prime Minister Matteo Renzi to warn that the Union's response to migration issues was no good in (The Guardian, 2015). Also, the institutions of the European Union had throughout all that period been working to establish mechanisms and measures aiming to deal with a balanced approach towards migrants, asylum seekers and illegal border crossings, but it is important to note that they had not developed procedures for mass entry of migrants. One of the latest documents is the *EU Action Plan against migrant smuggling*, which identified activities in four main areas: enhanced police and judicial response, improved information gathering and information exchange, intensifying smuggling prevention and assisting vulnerable migrants, and stronger co-operation with the third countries (European Commission, 2015a). Regardless of the huge effort by many actors, that entire period was characterized by vertical and horizontal inconsistent and uneven policies and procedures of states in addressing the growing challenges of migrations.

**The second phase** is characterised by the invitation of German Chancellor Angela Merkel who announced that Germany would receive all Syrian refugees regardless of the European Union country they entered first (Independent, 2015). That unilateral move – although it was extremely humane because all the initiatives that had been made up to then to advance, improve and resolve the situation (especially of the Syrian refugees) had not produced the necessary results – was additionally of double importance. First, it suspended already achieved policies and mechanisms of the Union and the member states related to the control of persons crossing the borders, because most migrants had no documents and therefore could not be properly recorded. Secondly, all countries on the potential route of mass movement of migrants were in the situation to, without any prior announcement or preparation, face the challenge they had never encountered before and had no appropriate response mechanisms. Those countries were: Turkey, Greece, Macedonia, Serbia, Hungary, Croatia, Slovenia

and Austria. The largest migration wave occurred in those countries during 2015. Because of dealing with problems of large number of migrants in their countries, who primarily tried to go further, and due to the lack of coordination with neighbouring states – there were serious political and security misunderstandings, accusations and border blockings. According to the UNHCR data, more than a million refugees and migrants came to the European Union in 2015; more than 80 percent of them first came by the sea and then continued their travel by land. In recent years, the Mediterranean has been the main migration route to the European Union, but also the place of suffering of large number of migrants, where almost 16,000 people died in last four years. The largest number of migrants come from African countries and it makes it difficult to determine the type and motive of migration – whether they are refugees or economic migrants.

Entrants to the EU via the Mediterranean

Year	Number of migrants	People who died
2017	172,301	3,139
2016	362,753	5,096
2015	1,015,078	3,771
2014	216,054	3,538

Source: UNHCR, 2018

These numbers were too high for transit countries, but also became more and more so for countries such as Germany and Sweden that received most migrants and refugees. Germany realized that at that pace it cannot receive, register and take care for people arriving, the crisis reached its maximum, so at the highest level of the European Union a potential solution started to be considered. Here we have several paradoxes of the modern world. First, many actors from different parts of the world (USA, Russia, certain Gulf Arab states, Iran, some EU member states) are involved in a conflict in Syria that has caused mass departure of people. But the European Union that is not a participant in a conflict, was expected to resolves the issue of taking care of Syrian refugees. Secondly, most refugees were situated in the surrounding countries for years, while only a small part went toward the Union, what caused tectonic disturbances in the relations between individual member states and member states with institutions of the Union. Third, the Union today represents an area of great development, opportunities and human rights, but closes its doors to the people who need help. Fourth, dealing with this primarily humanita-

rian crisis is a world problem, but the world has generally remained “deaf and blind” to the aforementioned. As the crisis became too large for any individual country, an institutional solution was required at the level of the European Union but however was not found.

**The third phase** is the result of the increasing tightening of relations in Europe and a pragmatic search for ways to stop the mass entry of migrants and refugees to the Western Europe. The event that brought the turning point was the signing of the Agreement between the European Union and Turkey in March 2016. It was agreed that all illegal migrants arriving to Greece via Turkey would be returned to Turkey (European Parliament, 2016). Although this Agreement stopped the mass entry of migrants, it opened major concerns such as doubts about the feasibility of agreed co-operation, which the heads of states and governments of several Union members expressed. The idea was for Turkey to take migrants who illicitly came on Greek islands from Turkey, and in return the European Union agreed to take for every refugee returned from Greece legally one Syrian refugee, who has found shelter in one of the refugee centres in Turkey. This should have ended people smuggling, but raised the question of the legality of such an agreement. The massive return of refugees, without examining each individual case, is not allowed under the *Geneva Convention* and European regulations, as well as returning refugees to countries where they would be persecuted is not allowed either. Turkey planned to non-Syrian refugees to their countries of origin (Hasselbach, 2016). The mentioned also opened new humanitarian and ethical issues related to migrations, especially illicit migrations – by reinforcing the state border control as well as other preventive and repressive measures within the country, people trying to reach countries of developed democracies with an aim to achieve better living conditions are generally prevented to reach that goal and by returning them to their home country or the country they have come from are to some extent left to smugglers. The question is how to return people to war-torn countries, to countries that do not have developed standards of human rights protection or do not have financial resources for help? Also, in the last migration wave, one part of Syrian and other refugees crossed the border and entered the European Union based on political decision, and larger part remained in Turkey. Is that correct? Why to receive some and others not? According to group of authors, the intensified border control certainly has some positive effects, but it cannot survive without effective migration control and the European Union needs to adopt a new asylum system and agree on distribution of migratory load on a permanent and long-term basis, about what the member states currently have diametrically different attitudes (Crone, et al, 2017).

This outlines the complexity of the issues dealing with multilateral challenges of migration policies and different approaches to this area. Along with understanding and experience we have come to realize that every case is unique and every person trying to enter Europe has its own vision and need, but the mechanisms and procedures within Europe, the European Union and member states during all previous period were developed with intention of being as standardized as possible. The aforementioned approach is justified from the point of view of standardization of the procedures for all countries and of saving both human and material resources dealing with this area, but also shows unwillingness of dealing with the mass influx of refugees and migrants considering their individual needs.

It is evident that the European Union and its member states, as well as countries surrounding the EU located at the migration routes, must get ready for the long-term pressure of migrants from different social, cultural, religious and civilization reasons and establish effective and sustainable migration policies as well as an asylum system that will fulfil the purpose recognized by the United Nations Conventions.

255

Filip Dragović, Aziz  
Hasanović, Robert  
Mikac i Krešimir  
Mamić  
*New approaches to  
the challenge of mass  
migrations*

### **Actions of the most important political actors during the crisis**

The previous section presents the most important events relevant to the current migration/refugee crisis. It is necessary to emphasize that it has been going on for years and is not over yet. Only the largest event within the current crisis is completed and that concerned the mass movement of migrants and refugees by land route from Greece to Western Europe from mid-2015 to March 2016. The crisis is still ongoing because migrants and refugees constantly try to come to Europe individually and in small groups; they finally make large total number. We are currently in a situation rather similar to the one in mid-2015, as predominantly southern states of the European Union still individually deal with migration issues, although with some stronger help from the EU, cooperation with other states and the European Border and Coast Guard Agency – Frontex. Frontex statistical data on the number of persons illicitly crossing the external border do not coincide with the above mentioned UNHCR data, so it is not possible to create a real picture of the number of migrants entering the European Union territory, but it indicate the main migration route to the European Union (Frontex, 2018).

To deal in a crisis it is important to consider the activities and conduct of the most important political actors that determine the direction and dynamics of managing the crisis, while many others have just a reactive ability to monitor the development of the situation and



adjust to new conditions. The activities of the most important political actors within the first phase of the crisis were characterized by very slow accommodation to potentially larger arrivals of migrants and refugees.

The specialty of this migration crisis was that political actors acted on multiple levels: through intensifying of the legal and strategic framework, through practices of state agencies and through statements of politicians at the European level. Common to all actions was that they were approached partially, individually, without synergistic effect of everyone involved in the process, generally from the aspect of security where there was no involvement of other actors.

It has already been mentioned that the south states of the European Union (Spain, Italy, Greece) for many years have endured the greatest burden of crisis with insufficient level of understanding and cooperation by other EU member states. The situation in Southeast Europe states was also mentioned – there was a belief among the highest levels of some governments that no crisis, no, mass entry of migrants and refugees trying to go further would occur to them, so they were not well prepared for it at any level. Because of such attitudes political parties with anti-immigrant attitudes strengthened, as well as radicalization of the large number of citizens in these countries.

After the invitation and open welcome of German Chancellor Merkel to all Syrian refugees, many realized that a new phase in current crisis begun. In August 2015 the European Commission approved € 2.4 billion aid designed to provide emergency aid package over the next six years (from that € 560 million for Italy to € 473 million for Greece) for dealing with migrations issues. However, many believe that these funds are too small compared to the size of the crisis (Park, 2015).

A new challenge for the whole Europe, especially for individual member states (such as Hungary, Germany, Scandinavian countries), was the strengthening of anti-immigrant attitudes and extremism in some social groups and layers, especially based on the religious difference between the majority of domicile non-Islamic population and the potential arrival of persons predominantly of Islamic religion. “One of the phenomena which affect the strengthening of extremism in whole Europe is the huge entry of migrants and refugees from most Muslim societies to European countries. In the Republic of Croatia no significant anti-immigrant or anti-Islamic extremism was recorded. Further complication of the refugee and migrant crisis increases the risk of the growing extremism, especially as expansion of this kind of extremism in other European countries” (Security Intelligence Agency, 2017: 14). In addition to mentioned, Charles Kupchan considers that one of the main reasons for the migrant crisis lies in the fact that

it happens in so far unresolved situation in many European countries that have difficulties integrating Muslim groups that have been in those countries for years, some even for generations. The arrival of new migrants from the Muslim countries has only complicated the situation (Park, 2015). It is precisely why Croatian experience on co-existence of different religious groups is an example that could and should be used by others in Europe that are facing difficulties in creating public policies and approaches to this topic. These will be processed in continuation of this paper.

Since the beginning of the migration crisis in its full profile (since mid-2015), Germany has been trying to accept as many Syrian refugees as possible and has encouraged other EU members to do more regarding reception of the refugees. But not all states reacted as expected. Already in August 2015 representatives of the Visegrad Group (Poland, the Czech Republic, Slovakia and Hungary) expressed their views and fears of accepting migrants from Muslim countries. These attitudes were mainly related to the willingness to receive a certain number of persons who were not Muslims but Christians. The loudest voice was that of the Hungarian Prime Minister Viktor Orbán, who repeated many times that the arrival of large number of migrants meant a threat to Hungarian national security. By such views, the above-mentioned leaders had clearly and loudly violated the rules of the Union on the prohibition of people's discrimination based on religion. However, the citizens of Hungary in the 2018 elections gave support to that policy, and the Fidesz party won 133 out of 199 seats in the Parliament. In Austria, the right-oriented Freedom Party entered the Government and gained the interior, foreign and defence ministry, announcing the change of the Austrian immigration policies, while in Germany the right Alternative for Germany is the third strongest political party in the Parliament. As in many other European countries political parties with anti-immigration attitudes in their program (the Netherlands, France, Poland, Italy) have achieved significant results, it is evident that radicalization of the EU member states citizens regarding the EU migration policies is increasing.

During migration crisis states in Southeast Europe were heavily occupied with the operational implementation of temporary care of large number of migrants and refugees on their territory for which they did not have adequate resources and therefore only partially conducted the registration of migrants. This situation can be analysed from different perspectives. Summarizing the situation, it can be concluded that "a relatively small number of refugees and migrants requested assistance and/or asylum protection, as most of them intended to reach Western Europe as quickly as possible. Disproportion of number of migrants and refugees, uncertainty about how long would the route be opened for massive passage, limited transport and

accommodation capacities throughout all parts of the route, restricted humanitarian and security assumptions and different approaches to this challenge led to a distinctive political crisis between individual states. Paradoxically, though aware that refugees and migrants did not want to stay in their states, at the beginning of the crisis the states cooperated extremely poorly, even confronting each other in some areas. As the crisis grew longer, the co-operation between the states increased, even though by the end of the massive transition of people did not reach satisfactory level of collaboration needed between neighbouring states relying on each other and depending on mutual treatment. Assuming that the crisis between states was inevitable it should have been organizational – how to help refugees and migrants in transit at its best, with clear implementation of the necessary and available security measures that could be implemented – not of the political nature” (Mikac and Cesarec, 2017: 169-170).

During that time the European Union institutions were very active in various attempts to reduce the size and pressure of the crisis, but they mostly focused on its security aspects. In September 2015, the interior ministers of the Union member states decided to relocate 120,000 refugees from Greece, Italy and other EU states directly affected by the migration crisis into other states. The proposed relocation was part of a comprehensive effort in dealing with the migration crisis (European Commission, 2015b). This plan was adopted despite the clear opposition of the Czech Republic, Hungary, Slovakia and Romania (Park, 2015), with the previously known Hungarian attitude. The European Commission has been trying all the time to coordinate the overall European response to the crisis and that plan, with certain difficulties and slowing down, is implemented even today. According to International Organization for Migration (2018: 2) “since the beginning of the EU relocation scheme, 33,154 beneficiaries have been relocated from Greece and Italy to 25 different countries in the European Economic Area.”

In that period the European Union also adopted several important strategic documents of the highest level in the field of security. One of them is *The European Agenda on Security* from April 2015, aiming to provide answers to new security challenges, which generally do not have source on the EU territory. The program is based on the agreement of all institutions and represents a coordinated response at the European level with an aim to protect the freedom and security of the EU citizens, respecting European values and including the rule of law and fundamental rights. The program identifies three priority actions: tackling terrorism and preventing radicalization, disrupting organised crime and fighting cybercrime. In area of defeating organized crime it is emphasized that criminal networks exploit the needs of refugees and migrants and that it is necessary to stop people smugg-

ling and human trafficking through intensified co-operation within the EU but also with the third countries through specific assistance to key transit and starting countries (European Commission, 2015c). *The European Agenda on Migration* from May 2015 indicates the need to strengthen the European approach to address migration issues according to the principles of solidarity and division of responsibility. It also highlights the need to involve all actors in order to talk about European migration policy: member states, EU institutions, international organizations, civil society, local authorities and the third countries. The program introduces measures for immediate actions related to the implementation of sea operations to rescue lives of migrants, joint operations to combat smuggling, partnering with the third countries and assistance to the most exposed member states. The program also identifies four pillars of better migration management; they are: a) Reducing the incentives for irregular migration (cooperation with the third countries, global development programs, fighting people smuggling and human trafficking, effective return of migrants); b) Border management – saving lives and securing external border (effective sea border control, the introduction of so-called smart borders, capacity building of North African countries, establishment of standards for border management); c) Strong common asylum policy (consistent implementation of the European Asylum System, prevention of abuse, consistent taking of fingerprints); d) New policy on legal migration (Blue Card, visa policy modernization, migrant integration, labour force mobility, linking of migration with development policies). In the annex of this program there is also the European Program of Resettlement (European Commission, 2015d). A *Global Strategy for the European Union's Foreign and Security Policy* was adopted in 2016 and it connected challenges and activities in area of internal and external security. As priority actions are defined: the security of the Union, state and societal resilience, an integrated approach to conflicts and crises, cooperative regional orders and global governance for the 21st century. The strategy is also concerned with migration issues at multiple levels: migration flows management, influence on causes of migration, development of joint risk analysis, and adaptation of foreign policies and instruments to internal policies related to border management, homeland security, asylum, employment, culture and education. It requires efforts both in the countries of origin and transit, especially related to stronger humanitarian activities and overall development in the countries of origin in order to reduce the reasons for departure. All measures should be directed towards strengthening legal aspects of migration on one hand and towards repressing illegal migration and people smuggling on the other (European Council, 2016). With above mentioned strategic documents and approach the migration issue is even more defined as a question of security that

will certainly hamper migration movements and have negative affect on the increase of legal migrations.

In addition to this, the Union has also strengthened some of its own agencies, such as Frontex, with the task of greater involvement in issues of dealing with migrations and the control of the EU external borders. The EU external border control reform took place in 2016 when the “European Border and Coast Guard” was established, but not as a new agency but through the strengthening of the existing “European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union” – Frontex. Thus, the European Border and Coast Guard is composed of Frontex together with the competent authorities of member states responsible for border management; they continue to carry out daily management of external borders. Although the member states have taken responsibility for border management in some part, Frontex has been given the role of monitoring the implementation of EU measures, of evaluating and coordinating the work of member states. The key role of the new Agency is to ensure the effective application of solid common standards of integrated border management and, where necessary, operational support in personnel and technical equipment, as well as interventions in order to respond quickly to new crises on external borders.

As in many other areas of EU security policy, Europol as a European Union law enforcement agency has set itself as a powerful factor in some issues related to migrations too. Namely, after the signing of the agreement between the EU and Turkey in March 2016, Europol estimated that large number of migrants would try to use all available opportunities to access the Western European area. Assessing the danger of strengthening smuggling chains and organized crime groups that would make every effort to make significant profits by transferring illegal migrants to the EU territory, in February 2016 Europol established the European Migrant Smuggling Centre – EMSC. During the opening ceremony of the Centre Commissioner of EU for Migration, Home Affairs and Citizenship Dimitris Avramopoulos pointed out that the struggle against smuggling of migrants was a priority for the European Union in solving the migration crisis. The launch of this Centre should strengthen cooperation with member states, international organizations, national participants and European agencies and be responsible for battle against smuggling of migrants. On the same occasion Rob Wainwright, director of Europol, stressed that according to Europol research, about 90 percent of all migrants who came to the territory of the European Union used services of organized criminal groups to come to the EU. That is why the establishment of common institutional response to the problem of smuggling migrants has become the main answer of the European Union to mi-

gration crisis (Europol, 2016). In its first two-year report the European Migrant Smuggling Centre – EMSC recognized that “smuggling of migrants across EU borders as well within the EU was still one of the key threats of organized crime. The further development of this phenomenon would still be influenced by various factors, from legal and political once to the development of law enforcement bodies both in countries of origin, countries in transit and in destination countries. On the other hand, armed conflicts and economic and political pressures in the countries of origin would continue to be key factors for the mass phenomenon of illicit migrants travelling to the EU” (Europol, 2018). The key role of organized crime groups in smuggling migrants is found in the fact that organized crime groups are highly adaptable to new areas of the most profitable activities. In that context they exploit established criminal infrastructure to generate revenue. Analysing organized crime groups involved in smuggling migrants into EU territory, Europol concludes that 46 % of all organized crime groups involved in smuggling migrants are polyvalent (Europol, 2018: 13), that is, they deal primarily with other forms of organized crime, but given the possibility of earning income by smuggling migrants they however actively participate in smuggling. Such a phenomenon represents a major security challenge for law enforcement bodies in EU member states and calls for active involvement of all actors of EU security architecture in finding new mechanisms to prevent this phenomenon effectively.

**261**

Filip Dragović, Aziz  
Hasanović, Robert  
Mikac i Krešimir  
Mamić  
*New approaches to  
the challenge of mass  
migrations*

### **Recommendations for improving access to the phenomenon of incoming migrations**

It is evident that over the past few years attempts to reduce migrations to the European Union have focused on strengthening security policies and halting migrants' arrival, but regardless of the measures taken, the Schengen area and freedom of movement have been endangered as never before. Some countries have re-established border control at the internal borders of the European Union, at some borders physical barriers have been raised and further strengthening models have been considered. Raising the level of security policies was not accompanied by adequate migration and employment policies. At the same time, despite the evident need for labour force in the European Union, there are no defined profiles of labour force and migrants generally abuse the existing protection mechanisms in order to avoid deportation due to illegal entry into the EU. The European Union, as well as member states, if they want to reduce illegal migrations, should beside the security policies try to create the profiles of migrants and labour force needed in individual member state. Howe-

ver, the incoming immigrant population mainly wants to join already existing community with which they share either origin, religion or blood relationship. It is therefore extremely important to work in cooperation with the existing migrant communities. Unfortunately, today's trends show that national politics and rhetoric of politicians in most EU member states place migrations mostly into negative context, influencing public attitude that becomes extremely unwilling in accepting new migrants.

Additional efforts should be directed at combating people smuggling and human trafficking; the legal framework needs to be stricter, and the authority of border police increased to fight against cross-border crime. In addition to this, placing migrants in the context of the last terrorist crimes cannot be avoided, but the important fact is that most of the perpetrators of these acts were born or lived for longer period in the territory of the EU member states. It is necessary to determine why policies of including migrants into local society have failed, because without analysis of mistakes done during their integration, only the security aspect of migrations will be strengthened, and that will lead to further radicalization of both, the domiciled population and the old and new migrants. Migrants must respect the legal order and values of the society they came to, but they also deserve their religion and customs to be respected if they are in accordance with the legal framework of the country in which they stay. In order to achieve this approach, it is necessary to involve all actors interested in this process and create real and effective dialogue through education and understanding.

This approach has been recognized in Croatia. Involvement of the Islamic Community in the activities of accepting, assisting and integrating of refugees speaks of systematic concern and readiness to adequately respond to the demands and needs of time. The Islamic Community in Croatia has a special interest and desire to actively participate in all activities because it wants to retain the centennial institutional positive visibility in Croatian society, while simultaneously carrying out its mission of humanity to the needy. The purpose of various programs organized by the Islamic Community, by itself or in cooperation, is the prevention of any form of extremism and radicalism, which is the largest and the most complex task of the whole society. Only good cooperation of local community, religious communities (Islamic Community), state institutions responsible for this issue and non-governmental organizations can provide high-quality implementation of migration public policy. Everyone has the same goal, and that is integration that guarantees the safety of society. Healthy public approach to this issue of all these addresses will surely prevent xenophobia, Islamophobia and anti-Islamism. Multi-cultural and multi-confessional regions in Croatia and in Europe must do eve-



rything in the preservation of these values necessary for their own future.

Bearing in mind all of the above, Meshihat of Islamic Community in Croatia through its humanitarian organization Zirat and its organizational units (Majlis) carries out the following programs:

- a) Custody of one domestic family over one arriving family; namely, on daily basis the domestic family cares and helps the arriving family. For help it can address some of the institutions of the Islamic Community and the State. This is called "Fraternization with refugees (Muhajirs)". Similar practice is recorded in Medina after migration of Muslims from Makkah to Medina.
- b) Permanent spiritual care in refugee camps. Our imams are in constant contact through performing prayer and regular lectures of the religious content but are also connected to culture and specifics of the environment into which they came, all in goal of understanding the differences and quality adjustments. This program must be realized at least twice a week.
- c) Various programs in our communities and centres. It is very important that refugees feel the warmth of the community and gain confidence in the community, and through community in overall environment. Therefore we do not allow them to conduct weekly prayer on Friday (Jumu'ah) in refugee camps, but we insist on their arrival to the prayer areas of our community (mosques, masjid, centres) to avoid any form of their isolation or ghettoization. Our goal is positive integration.
- d) Educational programs are conducted during the week through the school catechism. On Saturdays and Sundays additional hours are organized for them together with others who attend religious classes in our community. Groups are divided by the school age and in this way the friendship between all the participants is developed.
- e) Workshops and social gatherings with parents who bring children to catechism. Namely, while they wait for 4-5 hours for their children to finish, their mothers and fathers have their own program. Sometimes it is a language lesson, sometimes a special lecture, sometimes they present certain works or culinary specialties. This is very useful because they use time rationally.
- f) Ramadan requires additional activities. To facilitate their fast, in cooperation with the Managing Board of premises they are located, special meals are organised (iftar and sehur), and in the evening a special prayer that accompanies the fast. This is only consumed by those who at the beginning of the month said that they would fast.
- g) Mediation in finding employment as well as their re-qualifica-



tion for certain professions is done. We urge craftsmen to give them chance to make their stay easier and to make quality adjustments.

- h) Special programs are conducted with children without both parents. This kind of activity is the most complex but we succeed. We have created workshops for those children to learn the language, culture and religion and to prepare them for further education. Workshops take place in our premises. The best effect we have in Osijek.
- i) We regularly include them in all activities of our youth, women's councils and other organizational units founded by the Islamic community. There are various excursions, social gatherings, specialized workshops etc.
- j) Allocation of Eid's packages for school-age children during Eid al-Fitr, and Eid al-Adha meat and joint Eid celebration with active participation of their children and certain traditional customs that they carry from their countries. It is interesting to see the diversity of these customs.
- k) Organizing joint iftars in our premises; addressing them Mufti honours them.

### Conclusion

An overview of occurrences and the analysis of related events have shown all the complexity of the current migrant/refugee crisis. The crisis had lasted for years and had its peak from mid-2015 to March 2016, when it revealed numerous weaknesses at all levels of EU member states and the Union itself as a political supranational community. Analysing the actions of the main actors in Europe, we found that great effort has been made to help a certain number of people who have tried to come to Europe, but we also found that the development of mechanisms was primarily directed to halting further arrivals of migrants and refugees and much less to efforts to help those people in their environments and thus reduce their arrival in Europe. We cannot get rid of the impression that decision-makers and political actors in the European Union are reluctant to accept warnings about the migration wave that will continue to come to the EU external borders and create constant challenges to all competent services. One of the most important migration issues should be how to integrate migrants into society where they need to make their contribution in order to feel full-fledged members. If they remain outside the legal framework, their mass can be the source of further instability and radicalization of "old and new residents" in certain area.

As migration issues since the beginning of the crisis have been unjustifiably defined as primary security issues, recommendations for the implementation of integration mechanisms necessarily imply the inclusion of security bodies in their construction. It is necessary to develop models of social inclusion based on acceptance of diversity in order to avoid the development of xenophobic and Islamophobic ideologies. Namely, alongside the migration crisis, anti-immigration ideologies have been strengthened, which has spread the ideas of so-called *Islamization of Europe*, trying to place migrants in the context of terrorist attacks in Europe and bring migrant issue into the relationship of the future change of Europe's contours. In the forthcoming period significant efforts should be made in the context of social integration of migrants on one hand, while on the other it is necessary to establish a campaign for educating public on accepting religious freedoms and migrant rights.

Europe in general, and in particular the European Union, needs to do much more in the crisis areas outside of Europe, with its political, economic and social influence, in cooperation with important international partners, in order to ensure the implementation of development policies, to work on conflict prevention and to invest in these environments and consequently reduce immigration pressure. The policy of closing borders cannot be viable in the long term; it is necessary to invest part of the abilities and capacities to give positive perspective to people in far areas to have the basic civilization minimum.

**265**

Filip Dragović, Aziz  
Hasanović, Robert  
Mikac i Krešimir  
Mamić  
*New approaches to  
the challenge of mass  
migrations*

Filip Dragović\* / Aziz Hasanović\*\*  
Robert Mikac\*\*\* / Krešimir Mamić\*\*\*\*

## Novi pristupi izazovu masovnih migracija

266

**SAŽETAK:** Migracije su neminovna pojava od najranije povijesti sve do suvremenog doba, te predstavljaju temelje na kojima je izgrađen današnji svijet. Uglavnom razvijene države poticale su dolazak migranata koji su pozitivno utjecali na tržište rada. U posljednjih nekoliko desetljeća razvijene zemlje smanjile su mogućnosti legalne imigracije, dok su s druge strane krizna žarišta diljem svijeta generirala migracijske i izbjegličke krize, a raste i želja za životom u bogatijim i razvijenijim društvima. Povremeno, zbog događanja poput migrantske krize u Europi 2015. i 2016. godine, postaju najaktualnije pitanje kojim se bave brojni subjekti od pojedinaca, preko država do međunarodnih organizacija. Danas postoji nekoliko političkih stranaka u državama članicama Europske unije koje u svojim programima proklamiraju vrlo negativan stav prema migrantima i daljnjoj imigraciji, a u nekim državama to su vladajuće stranke. U ovisnosti o vremenu, prostoru i kontekstu migracije se različito doživljavaju, analiziraju i shvaćaju. Velika migrantska kriza u Europi 2015. i 2016. godine pokazala je kako je Europska unija nesprijetna za velike migracije, te da mnoge države, uključujući Hrvatsku, nemaju službene migracijske politike. Spomenuta kriza razotkrila je i neke druge slabosti osim same odsutnosti službenih politika, te je ukazala je na uznapredovanu radikalizaciju društvene i političke scene u pojedinim državama, slabu primjenu integracijskih politika, nerazumijevanje izazova i neshvaćanje potreba drugih i "drugaćijih" te "prebacivanje" bavljenja pitanjima migracija gotovo potpuno u okvire sigurnosne politike. Ovaj rad nudi analizu navedenih izazova vezano uz faze postupanja tijekom krize, odluke glavnih aktera i prijedloge unapređenja postojećih politika i shvaćanja izazova migracija.

**KLJUČNE RIJEČI:** migracije, migracijske politike, Europska unija, Republika Hrvatska, humanitaran pristup

\* Dr. sc. Filip Dragović, Regionalni savjetnik UNDP-a.  
E-MAIL: filadragovic@gmail.com

\*\* Dr. sc. Muftija Aziz ef. Hasanović, Predsjednik Mešihata Islamske zajednice u Hrvatskoj. E-MAIL: aziz.hasanovic@zg.htnet.hr

\*\*\* Doc.dr.sc. Robert Mikac, Fakultet političkih znanosti, Sveučilište u Zagrebu.  
E-MAIL: robert.mikac@fpzg.hr

\*\*\*\* Mr. Krešimir Mamić, Ministarstvo unutarnjih poslova Republike Hrvatske.  
E-MAIL: kmamic@mup.hr

## References

- Castles, S., Haas, H., and Miller M. J. 2014. *The Age of Migration: International Population Movements in the Modern World*. Palgrave Macmillan.
- Crone, M., Falkentoft, M. F., Tammikko, T. 2017. *Europe's Refugee Crisis and the Threat of Terrorism AN EXTRAORDINARY THREAT?* Copenhagen: Danish Institute for International Studies, DIIS REPORT 2017: 05
- European Commission. 2015a. *EU Action Plan against migrant smuggling*. Available at: [https://ec.europa.eu/anti-trafficking/sites/antitrafficking/files/eu\\_action\\_plan\\_against\\_migrant\\_smuggling\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/anti-trafficking/sites/antitrafficking/files/eu_action_plan_against_migrant_smuggling_en.pdf) (11.5.2018.)
- European Commission. 2015b. "European Commission Statement following the decision at the Extraordinary Justice and Home Affairs Council to relocate 120,000 refugees". Available at: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_STATEMENT-15-5697\\_hr.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_STATEMENT-15-5697_hr.htm) (17.9.2017.)
- European Commission. 2015c. *The European Agenda on Security*. Available at: [https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/e-library/documents/basic-documents/docs/eu\\_agenda\\_on\\_security\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/e-library/documents/basic-documents/docs/eu_agenda_on_security_en.pdf) (2.10.2017.)
- European Commission. 2015d. *The European Agenda on Migration*. Available at: [https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/communication\\_on\\_the\\_european\\_agenda\\_on\\_migration\\_hr.pdf](https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/communication_on_the_european_agenda_on_migration_hr.pdf) (2.10.2017.)
- European Council. 2016. *A Global Strategy for the European Union's Foreign and Security Policy*. Available at: [http://europa.eu/globalstrategy/sites/globalstrategy/files/eugs\\_hr\\_version.pdf](http://europa.eu/globalstrategy/sites/globalstrategy/files/eugs_hr_version.pdf) (2.10.2017.)
- European Parliament. 2016. "Odgovor EU-a na migrantsku krizu". Available at: <http://www.europarl.europa.eu/news/hr/headlines/priorities/20150831TST91035/20170629STO78629/odgovor-eu-a-na-migrantsku-krizu> (17.9.2017.)
- Europol. 2016. *European Migrant Smuggling Centre*. Available at: <https://www.europol.europa.eu/about-europol/european-migrant-smuggling-centre-emsc> (23.10.2017.)
- Europol. 2017. *European Union Serious and Organised Crime Threat Assessment 2017 (SOCTA 2017)*. Available at: <https://www.europol.europa.eu/socta/2017/> (23.9.2017.)
- Europol, 2018. *Two Years of EMSC*. Available at: <https://www.europol.europa.eu/publications-documents/two-years-of-emsc> (12.4.2018.)
- Frontex. 2018. *Irregular Migration Research Database: Europe*. Available at: [https://gmdac.iom.int/research-database/search?field\\_theme\\_tid\\_selective=87](https://gmdac.iom.int/research-database/search?field_theme_tid_selective=87) (24.3.2018.)
- Hasselbach, C. 2016. "Postignut sporazum EU-Turska". Available at: <http://www.dw.com/hr/postignut-sporazum-eu-turska/a-19127615> (23.9.2017.)
- Independent. 2015. "Germany opens its gates: Berlin says all Syrian asylum-seekers are welcome to remain". Available at: <http://www.independent.co.uk/news/world/europe/germany-opens-its-gates-berlin-says-all-syrian-asylum-seekers-are-welcome-to->

- remain-as-britain-is-10470062.html (12.9.2017.)
- International Organization for Migration. 2018. Migration Flows to Europe: 2017 Overview. Available at: [http://migration.iom.int/docs/2017\\_Overview\\_Arrivals\\_to\\_Europe.pdf](http://migration.iom.int/docs/2017_Overview_Arrivals_to_Europe.pdf) (7.5.2018.)
- Kurzgesagt. 2015. "The European Refugee Crisis and Syria Explained". Available at: <https://www.youtube.com/watch?v=RvOnXh3NN9w> (12.9.2017.)
- Mamić, K; Mikac, R. and Dragović, F. 2016. "Migration Crisis – Humanitarian Issue or Possible Threat to European Security: Misuse of the Migration Crisis for the Extremist Infiltration" in: *Comprehensive Approach to Counter Radicalism and Extremism = Future Challenges for Counter Terrorism Process*. Ljubljana and Monterey: Ministry of Defense Republic of Slovenia; Center for Civil-Military Relations; and Institute for Corporative Security Studies, Ljubljana, str. 63-74.
- Mikac, R. and Dragović, F. 2017. "Masovne migracije: izazovi, posljedice i put naprijed" in: *Forum za sigurnosne studije Znanstveni godišnjak*, God. 1, br. 1, 2017. Zagreb: Fakultet političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu Centar za međunarodne i sigurnosne studije, str. 130-152.
- Mikac, R. and Cesarec, I. 2017. "The Balkans and Refugee Crisis: Lessons Identified and way forward", *Security Dialogues*, Vol. 8, br. 1-2, 2017, Skopje: Faculty of Philosophy, str. 169-188.
- Park, J. 2015. "Europe's Migration Crisis". Available at: <https://www.cfr.org/backgrounder/europes-migration=crisis> (15.9.2017.)
- Reuters. 2015. "Refugee and migrant arrivals in EU pass one million in 2015, says UN". Available at: <http://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/europe/12063736/Refugee-and-migrant-arrivals-in-EU-pass-one-million-in-2015=says=UN.html> (14.9.2017.)
- Security Intelligence Agency of the Republic of Croatia. 2017: *Javno izvješće 2017*. Available at: <https://www.soa.hr/UserFiles/File/pdf/Javno-izvjescje=2017.pdf> (22.9.2017.)
- Tadić, J., Dragović, F., Tadić, T. 2016. "Migracijska i izbjeglička kriza – sigurnosni rizici za EU". Zagreb: Policija i sigurost. Godina 25, broj 1, str. 14-41.
- The Parliament Magazine. 2017. "Tajani calls for €40bn Marshall's Plan for Africa". Available at: <https://www.theparliamentmagazine.eu/articles/news/tajani-calls-%E2%82%AC40bn-marshall-plan-africa> (12.4.2018.)
- The Guardian. 2015. "We will hurt EU if migrant crisis is not fixed, says Italian PM Matteo Renzi". Available at: <https://www.theguardian.com/world/2015/jun/15/we-will-hurt-eu-if-migrant-crisis-is-not-fixed-says-italian-pm-matteo-renzi> (24.9.2017.)
- UNHCR. 2018. *Mediterranean Situation*. Available at: <https://data2.unhcr.org/en/situations/mediterranean> (22.3.2018.)

PRIKAZ

Zarije Seizović

**Političke  
stranputice  
postdaytonske  
Bosne i  
Hercegovine**

Fakultet političkih nauka,  
Sarajevo, 2017., 170 str.

**K**njiga profesora Zarija Seizovića *Političke stranputice postdaytonske Bosne i Hercegovine* svojevrsan je političko-pravni ekspozé dejtonskog vrtloga koji već više od dva desetljeća svojim centrifugalnim silama oblikuje političku zbilju u Bosni i Hercegovini. Knjiga se sastoji od 170 stranica i 24 naslova koji su inspirirani društvenim, političkim i pravnim događajima koji su se dogodili u Bosni i Hercegovini u recentnom poslijeratnom razdoblju. Kada se piše prikaz neke knjige, prvo što je potrebno uraditi i što se nameće kao imperativ jest da se pokuša dekonstruirati sam naslov djela, koji često može biti ključni faktor čitatelju da se odluči za čitanje upravo te knjige. Naslov knjige profesora Seizovića sadrži notu zagonetnosti koja može zaintrigirati običnog čitatelja jer sintagma *političke stranputice* nije konstrukcija koja se može čuti svaki dan u javnom diskursu u Bosni i Hercegovini. Međutim, čitanjem knjige stječe se dojam da je autor kroz tu konstrukciju nastojao ukazati na ozbiljne nedosljednosti i nelogičnosti bosansko-hercegovačkog političkog života, koje se doživljavaju kao normalna datost i prihvaćaju među etničkim kolektivima u ovoj državi kao *konačno stanje*. Ako se unutar jednog društva nedosljednosti i nelogičnosti prihvaćaju kao dosljednosti i logičnosti, a stranputicu doslovno shvatimo kao *pogrešan put ili loš izbor*, onda možemo zaključiti da bosansko-hercegovačko društvo obiluje političkim stranputicama koje se manifestiraju kao anomalije društvene i političke zbilje. Te anomalije autor promatra ponajprije kroz pravnu i političku dimenziju, a unutar njih mogu se prepoznati i značajni obrisi moralne dimenzije koja je u djelovanju javnih službenika u Bosni i Hercegovini gotovo zaboravljena. U dijelu knjige naslovljenom *Sudije iznad zakona* autor problematizira moralna načela u javnom djelovanju sudaca u Bosni i Hercegovini, odnosno njihovo potpuno odsustvo, što predstavlja potpuno drugačiji pristup u proučavanju ove materije u odnosu na tradicionalno razumijevanje funkcije i uloge javnih službenika. Profesor Seizović pomoću niza primjera navodi katastrofalno pogrešne procjene postupajućih sudaca (vijeće) ili sudca o određivanju mjere pritvora za određene osobe koje su uhićene po nalogu nadležnog tužiteljstva Bosne i Hercegovine. Naime, određen broj osumnjičenih osoba pušten je na slobodu bez određivanja mjere pritvora, iako su postojali mnogi elementi koji su upućivali da bi optuženi to mogao iskoristiti i izbjeći sudski proces, što se u konačnici i dogodilo. Naravno, čitajući dnevni tisak i interpretaciju ovih događaja od strane određenih pravnih stručnjaka, sudska odgovornost nije se pojavila kao relevantno pitanje u javnoj sferi. Sukladno tome, autor iznosi konstataciju da “u zemlji u kojoj je neodgovornost opća pojava, a odgovornost rijetki izuzetak, jedino krivična sankcija zbog zloupotrebe dužnosti sudca može dovesti do dosljedne primjene principa vladavine prava u postupanju pravosudnih tijela, posebno sudova i pokazati da nitko nije iznad zakona. Dok se to ne

dogodi bit ćemo svjedoci pompoznihi uhićenja i suspektnih puštanja na slobodu, sve u duhu selektivne primjene zakona koja afirmira poseban tretman nejednakih pred zakonom” (Seizović, 2017: 28). Iz slova i duha ove knjige može se zaključiti da moralna odgovornost u Bosni i Hercegovini za obnašanje javnih funkcija ne postoji, iako bi ona trebala biti po samoj prirodi takve pozicije ključna za svakog čovjeka koji je takvu funkciju prihvatio kao čast i privilegiju, a ne sredstvo osobnog bogaćenja i vlastite koristi. Drugim riječima, svakom čovjeku koji javnu državničku funkciju shvaća u punom smislu te riječi, zakonska odgovornost za njeno obnašanje ne bi bila ni potrebna, nego bi takav čovjek u svom djelovanju slijedio moralnu odgovornost i u skladu s njom postupao makar to značilo i prestanak obnašanja iste. Naravno, u Bosni i Hercegovini to je samo “misaona imenica”. Brojni drugi događaji koje autor problematizira dio su naše svakodnevnice i tiču se i društvenog i političkog života. S obzirom da takvi događaji uvijek imaju veliku medijsku pozornost, nerijetko se događa da izostane ozbiljan kritički pogled na njih, što u javnom diskursu nerijetko proizvede nepovjerenje, neznanje, manipulaciju i u konačnici strah. Jedno od najosjetljivijih pitanja u Bosni i Hercegovini su i ratni zločini, odnosno suđenje i presude za ta nedjela koja u javnom prostoru izazivaju veliki stupanj identifikacije među etničkim grupama, što po inerciji narušava međuetničku solidarnost i toleranciju i kreira nove animozitete i strah. Time naše društvo ulazi u međuetnički retorički rat koji je u biti borba za interpretaciju stvarnog oružanog rata koji se dogodio u razdoblju od 1992. do 1995. godine. Takvom ratu svojstveni su (ne)kritičnost, emocije i mržnja koja u konačnici kontaminira cijeli društveni prostor pa je izlazak iz takvog stanja imperativ svakog građanina ove države. Naravno, izlazak iz takvog rata nije ni brz ni jednostavan, čime se stvara jedno permanentno stanje, pa profesor Seizović u tom kontekstu u poglavlju *Sveprisutna kolektivna krivica* navodi jednu na prvi pogled sasvim običnu konstataciju, ali u bosansko-hercegovačkom javnom krajoliku iznimno važnu, a to je da “onaj na koga se odnosi presuda za ratne zločine je jasno individualiziran i označen, pa osuda jednog Bošnjaka, Srbina ili Hrvata nije osuda jedne etničke grupacije” (Seizović, 2017: 19). Ovakve i slične kategorizacije su iznimno važne, a njihov proboj u javni prostor, koji bi za posljedicu trebao imati dekonstruiranje etničkih mitova, jedan je od načina izlaska iz sadašnjeg stanja ni rata ni mira. Međutim, u pogledu prestanka ovakvog stanja autor, kao čovjek koji i sam živi i radi u Bosni i Hercegovini te ima dobar znanstveni uvid u javne događaje, nije optimističan. Naime, u prethodno navedenom poglavlju autor konstatira “da u BiH i na Balkanu još dugo ćemo živjeti naše tri “istine”, tri “povijesti”, tri crno bijele vizije tri etno povijesna narativa” (Seizović, 2017: 19). Ipak, kao i u drugim naizgled (ne)rješivim situacijama, uvijek postoji tračak nade koji autor, koji je i sam kozmopolit i odan ideji



kozmpolitizma, odnosno vjerovanju da humani i prosvijećeni ljudi uspostavljanju međusobne odnose poštovanja i tolerancije bez obzira na nacionalne, vjerske i državne granice u cilju nadvladavanja međunacionalnih i drugih podjela, reflektira u poglavlju *Šta nosi budućnost*. U njemu autor navodi: "Jedino onda kada svaki građanin BiH i Balkana osudi svaki zločin kao individualni protivpravni čin, kada se ne bude držao neoborive pretpostavke da se u konkretnom slučaju sudilo i njemu samom i narodu kojem pripada, kada se shvati da narod ne može biti zločinac, kada se ne bude potpuno pogrešno i za njega sramno identificirao sa zločincem i tvrdio da je zločinac nevin samo zato što s njim dijeli etnokonfesionalnu afilijaciju, kada svaki pojedinac bude sposoban i nadasve spreman razlučiti svako dobro od svakog zla, tek tada će se na obzoru pojaviti tračak nade da će se na ovim prostorima moći živjeti zajedno, životom dostojnim čovjeka bez teškog i krvavog bremena prošlosti" (Seizović, 2017: 20).

Ipak, pomnim čitanjem ove knjige stječe se dojam da su izgledi za bolju budućnost Bosne i Hercegovine, više izraz autorovog subjektivnog iskrenog vjerovanja i nade za dobrobit ove države i društva, nego utemeljenog znanstvenog proučavanja i znanstvenih uvida u aktualno stanje. Među ključnim krivcima za takvo stanje, u autorovoj interpretaciji, su politički predstavnici etničkih kolektiviteta u Bosni i Hercegovini koji svoje međusobne antagonizme u javnoj sferi nerijetko uspijevaju predstaviti kao *vitalne interese* triju etnija, što politiku odvodi u potpuni besmisao, čime ona postaje sama sebi svrhom. Odnos autora prema tom pitanju najbolje se može sagledati iz samog sadržaja knjige kroz upečatljive i provocirajuće naslove kao što su *Nevažni sastanak "važnih" političara*, *Besmislena izjava sa smislenim ciljem* i *Nepodnošljiva lakoća izgovaranja javne riječi*, koje ozbiljnog čitatelja i istraživača ne mogu ostaviti ravnodušnim. U tim poglavljima autor kroz pravni, politički i moralni pristup analizira javno djelovanje istaknutih političkih predstavnika triju etničkih zajednica u Bosni i Hercegovini, odnosno njihovu sposobnost da nedostatak ozbiljnog državnickog umijeća prikriju jeftinim politikanstvima, kojim si pripisuju znatno veću važnost od one koju objektivno zaslužuju. Posljednji dio knjige autor je posvetio pitanju revizije presude Međunarodnog suda pravde u predmetu BiH protiv Srbije i Crne Gore, pri čemu je detektirao višestruke ekscese i nelogičnosti koje su pratile taj pravni proces. Nitko nadležan nije se bavio eventualnim novim dokazima, činjenicama i pravnim procedurama, nego se iz komforne političke pozicije na krajnje perfidan način nastojalo manipulirati javnošću i prikupiti jeftine političke poene. I u tome se uspjelo. Od jedne potpuno pravne debate i akcije kreirana je ozbiljna politička kriza u kojoj tadašnji zastupnik (agent) pred Međunarodnim sudom pravde ni sam nije znao je li njegova punomoć još uvijek valjana, u kojoj šef misije OESS-a u BiH šalje poruke koje izlaze iz okvira diplomatskog registra

komunikacije i zadiru u suštinu pravne stvari, u kojoj jedan od članova predsjedništva BiH uvjerava javnost da postoje novi čvrsti dokazi i u kojoj Međunarodni sud pravde šalje pisma tročlanom predsjedništvu za njihovu suglasnost za podnošenje pravnog lijeka. Kao posljedica toga ponovo je intenzivirana nacionalistička retorika, etničke podjele su još vidljivije, skrenuta je pozornost “običnih ljudi” sa teških ekonomskih i socijalnih pitanja, dok je onaj temeljni ljudski zahtjev za utvrđivanjem istine i očuvanjem digniteta i ljudskosti svih žrtava rata protiv BiH ostao u fokusu djelovanja samo onih ljudi koji svojim djelovanjem, mišlju i riječima svjedoče tim zahtjevima, a među koje nesumnjivo pripada i autor ovog djela.

Knjigu preporučujem znanstvenoj i stručnoj javnosti, ali i široj čitateljskoj publici, jer se materija koju promatra i meritorno tretira tiče, prije svega, građana koji su taoci retrogradnih bosansko-hercegovačkih ideologija i narativa već gotovo četvrt stoljeća.

Veldin Kadić\*

**273**

Veldin Kadić  
*Zarije Setzović:*  
Političke stranputice  
postdaytonske Bosne i  
Hercegovine

\* Mr. Veldin Kadić, Fakultet političkih znanosti Sveučilišta u Sarajevu.  
E-MAIL: veldin.kadic@fpn.unsa.ba

# UPUTE AUTORIMA

**F**orum za sigurnosne studije/*Forum for Security Studies (FoSS)* je znanstveni godišnjak kojeg je Fakultet političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu – Centar za međunarodne i sigurnosne studije (CeMSS) pokrenuo 2016. godine. U godišnjaku *Forum za sigurnosne studije* objavljuju se znanstveni i stručni radovi, rezultati znanstvenih istraživanja, studije, prikazi i recenzije knjiga u znanstvenom polju političkih znanosti, sa osobitim naglaskom na sigurnosne studije. Međutim, ova godišnja publikacija otvorena je za znanstvene i stručne doprinose iz svih ostalih politoloških poddisciplina, kao i za radove srodnih polja u području društvenih znanosti (posebice sigurnosne i obrambene znanosti). Svrha Godišnjaka je sustavno objavljivanje radova koji se bave teorijskim promišljanjem pojma i sadržaja sigurnosti, sigurnosnim pitanjima na nacionalnoj, regionalnoj i globalnoj razini, razvojem sigurnosnih politika i sustava, te dinamikom sigurnosnih pojava i procesa u svijetu.

Pri odabiru i objavi radova u Godišnjaku FoSS, Uredništvo će poštovati najviše standarde za ovu vrstu publikacija (u pogledu aktualnosti tema i pridržavanja pravila anonimnog neovisnog recenzentskog postupka). Odluku o objavljivanju radova donosi uredništvo.

Tekstovi u Godišnjaku objavljuju se na hrvatskom ili engleskom jeziku.

Kategorizacija radova u Godišnjaku:

izvorni znanstveni rad

prethodno priopćenje

pregledni rad

stručni rad

izlaganje sa znanstvenog skupa

ostalo (prikazi, recenzije, informacije)

Rukopisi radova šalju se elektroničkom poštom na adresu [godisnjak.foss@gmail.com](mailto:godisnjak.foss@gmail.com) ili na adresu glavne urednice [ruzica.jakesevic@fpzg.hr](mailto:ruzica.jakesevic@fpzg.hr).

Radovi trebaju biti pisani na sljedeći način:

font: Times New Roman

veličina slova: 12

prored: 1,5

opseg: članci od 7,000 do 9,000 riječi; prikazi, recenzije i informacije od 800 do 1,200 riječi.

Svaki članak treba sadržavati:

naslov

sažetak rada duljine do 200 riječi

popis pet ključnih riječi koje najpreciznije opisuju temu rada  
popis korištene literature složen abecednim redom.

Naslov, sažetak i ključne riječi trebaju biti poslane i na  
hrvatskom i na engleskom jeziku.

Pravila citiranja i navođenja izvora:

Citiranje i pozivanje na izvore u radu navodi se u skraćenom  
obliku, primjerice (Collins, 2008: 165)

internetske stranice navode se u fusnoti, i to cjelovita  
poveznica uz navođenje datuma pregleda, primjerice: [http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/docs/ceas-fact-sheets/ceas\\_factsheet\\_hr.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/docs/ceas-fact-sheets/ceas_factsheet_hr.pdf) (27. 05. 2016.)

276

Popis korištene literature prilaže se na kraju teksta, gdje se  
abecednim redom prezimena autora navode cjelovite reference,  
primjerice:

**AUTORSKE KNJIGE:**

Prezime, Ime. Godina objavljivanja. *Naslov*. Mjesto izdanja:  
Izdavač.

Hough, Peter. 2004. *Understanding Global Security*. London and  
New York: Routledge.

**UREDNIČKE KNJIGE:**

Prezime, Ime (ur.) Godina objavljivanja. *Naslov*. Mjesto izdanja:  
Izdavač.

Balzacq, Thierry (ed.) 2011. *Securitization Theory – How Security  
Problems Emerge and Dissolve*. London and New York: Routledge.

**POGLAVLJE U KNJIZI/ZBORNIKU:**

Prezime, Ime. Godina objavljivanja. Naslov poglavlja, u:

Prezime urednika, Inicijal imena urednika (ur.): *Naslov*. Mjesto  
izdanja: Izdavač. str. 35-55.

Emmers, Ralf. 2010. Sekuritizacija, u: Collins, A. (ur.):  
*Suvremene sigurnosne studije*. Zagreb: Centar za međunarodne i  
sigurnosne studije FPZG i Politička kultura. str. 133-150.

**ČLANAK U ČASOPISU:**

Prezime, Ime. Godina objavljivanja. Naslov. *Naziv časopisa*  
(godišće), broj: stranice.

Adamson, Fiona B. 2006. Crossing Borders: International  
Migration and National Security. *International Security* (31), 1:  
165-199.